

# Borging van publieke belangen bij nieuwe beheervormen voor weginfrastructuur

Noord-Holland op de goede weg



Peter Wynia  
Erasmus Universiteit Rotterdam  
Master-opleiding Bestuurskunde  
Scriptiebegeleider: Dr. S. van Thiel  
Augustus 2006

**Borging van publieke belangen bij nieuwe beheervormen voor weginfrastructuur**

Noord-Holland op de goede weg

Peter Wynia

Studentnummer 282797

Erasmus Universiteit Rotterdam

Master-opleiding Bestuurskunde

Scriptiebegeleider: Dr. S. van Thiel

Tweede lezer: Dr. J. Edelenbos

15 augustus 2006

## Inhoudsopgave

<b>Voorwoord .....</b>	<b>iii</b>
<b>1 Aanleiding en onderzoeksopzet.....</b>	<b>1</b>
1.1 De rol van overheid en private sector in het beheer van weginfrastructuur .....	1
1.2 Noord-Holland op de goede weg .....	2
1.3 Onderzoeksopzet .....	3
1.4 Onderzoeksrapport .....	3
<b>2 Theoretisch perspectief.....</b>	<b>4</b>
2.1 Waarom overheidssturing?.....	4
2.2 Publieke belangen.....	5
2.2.1 Maatschappelijke belangen en publieke belangen .....	5
2.2.2 Publieke taken en dienstverlening .....	6
2.2.3 Publieke en collectieve goederen .....	7
2.2.4 Een ambigu begrip .....	8
2.3 Organisatie van uitvoering van publieke taken.....	9
2.3.1 Neo-institutionele economie.....	9
2.3.2 Transactiekosten.....	10
2.3.3 Principaal-agent relaties .....	12
2.3.4 New Public Management en alternatieve organisatievormen .....	14
2.4 Overheid en ‘meer markt’ .....	16
2.4.1 Overheid versus markt? .....	16
2.4.2 Voor- en nadelen van ‘meer markt’ .....	20
2.5 Borging van publieke belangen.....	22
2.5.1 De publieke belangen bij beheer van weginfrastructuur .....	22
2.5.2 De borgingsinstrumenten.....	26
<b>3 Methodologie.....</b>	<b>33</b>
3.1 Onderzoeksontwerp.....	33
3.1.1 De case study als onderzoeksstrategie .....	34
3.1.2 Single en multiple case studies.....	35
3.1.3 Het case study ontwerp .....	36
3.2 Casus selectie .....	37
3.3 Case study plan van aanpak.....	38
3.3.1 Verzamelen van gegevens .....	39
3.3.2 Analyse van gegevens.....	41
<b>4 Beheer van weginfrastructuur: de context en de casussen.....</b>	<b>45</b>
4.1 Wettelijke overheidstaken op het gebied van beheer van weginfrastructuur .....	45
4.2 De beheercyclus.....	46
4.3 Contractvormen tussen publiek en privaat .....	47
4.4 Ervaringen met geprivatiseerd wegbeheer en -onderhoud in Scandinavië en Engeland.....	52
4.5 Casusbeschrijvingen .....	54
4.5.1 Casus 1 - RAW verhardingsbestekken wegvakken Noord-Holland .....	54

4.5.2	Casus 2 – Zuidtangent (DBM) .....	55
4.5.3	Casus 3 – Rijksweg N31 Drachten-Leeuwarden (DBFM) .....	57
<b>5</b>	<b><i>Het gebruik van instrumenten voor borging van publieke belangen in drie casussen</i></b> .....	<b>60</b>
5.1	Transparante aanbesteding .....	60
5.2	Contractbepalingen (technisch, functioneel en financieel) .....	64
5.3	Waarden en normen.....	70
5.4	Toezicht en verantwoording .....	76
<b>6</b>	<b><i>Conclusies en aanbevelingen</i></b> .....	<b>82</b>
6.1	Publieke belangen en beheerverantwoordelijkheid van de provincie .....	82
6.2	De gebruikte borgingsinstrumenten in de casussen .....	83
6.3	Toepassing van de Principaal-Agent theorie in een multiple case study .....	87
6.4	<b>Aanbevelingen</b> .....	<b>87</b>
6.4.1	Publieke belangen concreet, vroegtijdig en structureel in beeld .....	88
6.4.2	Transparante en openbare aanbesteding.....	89
6.4.3	Contracten en andere borgingsinstrumenten .....	90
6.4.4	Het belang van institutionele waarden en normen.....	91
6.4.5	De beperkingen van toezicht als borgingsinstrument.....	92
6.4.6	Gebruikers centraal.....	92
6.4.7	Netwerk als borgingsinstrument.....	93
	<b><i>Literatuur</i></b> .....	<b>95</b>
	<b><i>Bijlage – Vragenlijst interviews</i></b> .....	<b>I</b>

## ***Figuren en tabellen***

Figuur 1 – Principaal-Agentrelaties.....	13
Figuur 2 – Onderzoeksontwerp.....	33
Figuur 3 – Case study ontwerp.....	36
Figuur 4 – Beheercyclus.....	47
Figuur 5 – Regimes van publiek-private bemoeienis.....	48
Figuur 6 – Organisatievormen en bekostigingsvormen.....	48
Figuur 7 – Allocatie van verantwoordelijkheden.....	50
Tabel 1 – Globale planning.....	38
Tabel 2 – Geïnterviewde personen.....	40
Tabel 3 – Analysematrix.....	43
Tabel 4 – Enkele kenmerken van de categorieën contractvormen.....	52
Tabel 5 – Gehanteerde borgingsinstrumenten en de ervaringen.....	84

## Voorwoord

Toen in de laatste maanden van 2004 in het kader van de Master-opleiding Bestuurskunde de voorbereidingen dienden te starten voor het uitvoeren van een afstudeeronderzoek was het kiezen van een onderwerp de eerste stap. In mijn werkzaamheden bij een ingenieursbureau kwam ik veel in aanraking met uitbestedende overheden, en bij het ingenieursbureau was het ‘marktgericht werken’ op dat moment een belangrijke trend. Mijn oog viel op een vergelijkbare trend bij overheden, namelijk ‘meer markt’. De aard van deze twee ontwikkelingen maakte mij nieuwsgierig naar het raakvlak: als overheden en marktpartijen beide naar elkaar op zoek zijn, wat zijn dan de kansen, de knelpunten en bijzonderheden in de relatie tussen overheid en markt?

Een tweede inspiratiebron lag bij de omvangrijke aandacht die in de eerste jaren van deze eeuw werd geschonken aan de manieren waarop de overheid op zorgvuldige wijze kan samenwerken met marktpartijen. Daarbij werd regelmatig de situatie belicht met betrekking tot grote infrastructurele projecten, maar in mijn contacten met overheden viel mij op dat een aanzienlijk deel van de energie en budgetten werd besteed aan beheer en onderhoud van bestaande infrastructuur. Op deze activiteiten, met een meer structureel karakter dan de eenmalige aanleg, zijn over het algemeen veel minder schijnwerpers gericht.

Het peilen van de belangstelling bij overheden voor het onderwerp ‘borging van publieke belangen bij een rol van de markt in het beheer van weginfrastructuur’ leverde uiteenlopende reacties op. Enkele overheden gaven aan principieel tegen een rol van de markt te zijn. Ook lieten sommige overheden weten hier uiterst terughoudend mee te zijn vanwege slechte ervaringen in het verleden. De provincie Noord-Holland was wel geïnteresseerd, niet omdat deze provincie ruim baan gaf aan marktpartijen of de intentie had dit te gaan doen, maar wel omdat daar belangstelling bestond voor de mogelijkheden van een meer verantwoordelijke rol van marktpartijen, en specifiek voor de toepassingsmogelijkheden van innovatieve contractvormen.

De provincie Noord-Holland speelde van begin tot eind een onmisbare rol in het onderzoek. De provincie droeg mogelijke casussen aan, regelde afspraken voor interviews en wees mij op relevante beleidsdocumenten en andere publicaties. De belangrijkste bijdrage kwam van Jos Peltenburg van de Directie Beheer en Uitvoering, die temidden van alle organisatieveranderingen bij de provincie Noord-Holland als een rots in de branding en op enthousiaste wijze het onderzoek begeleidde.

Net zo essentieel was de rol van Dr. Sandra van Thiel, die het onderzoek vanuit de Erasmus Universiteit begeleidde. Zij hielp mij een weg te banen tussen verschillende theoretische uitgangspunten en mogelijke onderzoeksmethoden. Maar nog belangrijker was de regelmatige en uitgebreide feedback met een grote mate van betrokkenheid, die een cruciale factor vormde bij de productie van de opeenvolgende conceptversies van de onderzoeksrapportage. Ook bedank ik Dr. Jurian Edelenbos voor zijn zeer bruikbare commentaar op de laatste conceptversie.

In het afstudeeronderzoek heb ik een persoonlijke interesse kunnen combineren met een bestuurskundige manier van denken waarvan de wetenschappers van de capaciteitsgroep Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit mij in de afgelopen jaren hebben weten te doordringen, inspanningen die door mij zeer zijn gewaardeerd. Een speciaal woord van dank voor mijn huidige werkgever, die nooit vraagtekens heeft gezet bij mijn 'nevenwerkzaamheden'. Een nog specialer woord van dank voor mijn familie en vrienden die mij in de afgelopen periode soms liever met andere zaken bezig hadden gezien, maar die mij tegelijkertijd in alle opzichten hebben ondersteund bij het voltooien van het onderzoek.

Utrecht, juli 2006

# 1 Aanleiding en onderzoeksopzet

## 1.1 De rol van overheid en private sector in het beheer van weginfrastructuur

Het overgrote deel van de weginfrastructuur in Nederland is in eigendom van overheden en valt onder de beheersverantwoordelijkheid van overheden. Sinds jaar en dag wordt met de private sector samengewerkt bij het ontwerpen, aanleggen en in stand houden van deze weginfrastructuur. Uitvoerende taken, zoals het maken van ontwerpen, het bouwen, en het uitvoeren van onderhoudswerkzaamheden, worden in de meeste gevallen gepleegd door bedrijven, in opdracht van overheden.

In de afgelopen jaren zijn nieuwe beheervormen sterk in opkomst: ondernemend beheer, waarbij aan marktpartijen een aantal verantwoordelijkheden worden toebedeeld die voorheen door overheden werden ingevuld. Aan deze marktpartijen wordt gevraagd onderhoudswerkzaamheden uit te voeren en (mede) te organiseren, meestal gedurende een meerjarige periode en op basis van innovatieve contractvormen. Nieuwe vormen van beheer staan niet op zichzelf als beleidsdoel van overheden. Zij vormen een onderdeel van marktgericht werken, met als doel het 'beter' invullen van de beheerverantwoordelijkheid. Het optimaliseren van de 'lifecyclekosten' van de infrastructuur wordt gezien als belangrijkste voordeel van deze aanpak. Daarbij wordt een hogere kwaliteit bereikt tegen dezelfde kosten, of een zelfde kwaliteit tegen lagere kosten.

Het geven van een meer verantwoordelijke rol aan de marktsector kan een stap verder gaan in de vorm van DBFM contracten, waarbij F staat voor 'Finance'. Private partijen dragen in dit geval bij aan de financiering van de werken, nemen bepaalde risico's over van de overheid en ontvangen een bijdrage uit de opbrengsten. In Engeland is in de jaren '90 geëxperimenteerd met zogenaamde PFI (Public Finance Initiative) contracten, waarbij de private sector investeert in objecten en deze vervolgens terugverhuurt aan de publieke sector. Recent is in Engeland deze werkwijze voor het eerst toegepast bij investeringen in nieuwe weginfrastructuur. Het beheer kan ook volledig in handen wordt gegeven van marktpartijen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij private tolwegen waarvan voorbeelden bestaan in een aantal landen.

De grotere rol van de private sector in het beheer van weginfrastructuur is onderdeel van een trend waarbij delen van de overheidsdienstverlening worden geprivatiseerd of onderdeel worden van publiek-private samenwerking (PPS). Diverse nutstaken zijn bijvoorbeeld overgedragen aan de markt of zijn opengesteld voor marktwerking. In sommige gevallen geldt dit ook voor het netwerkbeheer. De resultaten hiervan zijn wisselend en dit proces is niet onomstreden. Ondanks de veronderstelde of aangetoonde voordelen van privatisering kiest de Nederlandse overheid voor het in overheidshanden houden van vitale infrastructuur, zoals het gastransportnet en waterleidingnetwerken. Hierbij wordt onder andere gerefereerd aan 'publieke belangen'.

Bij (gedeeltelijke) privatisering of marktgericht werken plaatst de overheid zich op grotere afstand van de uitvoerende werkzaamheden, en beperkt zich tot een rol als deelnemer in een publiek-private samenwerking, als marktregisseur of als toezichthouder. De vraag of deze veranderingen gevolgen hebben voor de prioritering van de publieke belangen ten opzichte van andere belangen is een normatief gekleurde en dus omstreden kwestie. Is er inderdaad sprake van een grotere afstand, komen daarbij publieke belangen in het geding en zo ja, welke? En welke mogelijkheden er zijn voor het borgen van deze belangen?

## 1.2 Noord-Holland op de goede weg

De Provincie Noord-Holland beheert en onderhoudt weginfrastructuur met een totale lengte van 570 kilometer (inclusief busbanen). Daarnaast beheert en onderhoudt de provincie onder meer fietspaden, vaarwegen, verkeerslichtinstallaties, beweegbare bruggen en sluizen. De beheer- en onderhoudswerkzaamheden vinden plaats onder verantwoordelijkheid van de Directie Beheer & Uitvoering (B&U). Medewerkers van B&U verzorgen tevens aanbestedingen, offertebeoordelingen, contractvorming met aannemers en toezicht. De beheer- en onderhoudswerkzaamheden vergen een jaarlijkse investering van tientallen miljoenen euro's.

Voor het uitvoeren van deze werkzaamheden worden op basis van RAW-bestekken bedrijven gecontracteerd. In de afgelopen jaren is er behoefte ontstaan aan minder gedetailleerde afspraken. De exacte invulling van de werkzaamheden wordt daarbij in grotere mate overgelaten aan de markt, terwijl aan de hand van prestatiecontracten door de verantwoordelijke overheid wordt gecontroleerd of de gestelde kwaliteitsnormen worden gehaald. In Noord-Holland zijn ervaringen opgedaan met 'Design & Build' en ook met Maintain-constructies waarin wordt voorzien in langlopende afspraken voor wat betreft de invulling van het beheer. De eindverantwoordelijkheid voor het beheer blijft daarbij in handen van de provinciale overheid. Deze ontwikkelingen hangen samen met een veranderende taakopvatting van de provincie, gekoppeld aan veranderingen in de maatschappelijke context en nieuwe inzichten ten aanzien van de organisatie van openbaar bestuur. De provincie wordt meer omgeving- en resultaatgericht en hierbij past een nieuwe aanpak.

De interesse bij de Provincie Noord-Holland voor bovengenoemde ontwikkelingen heeft in 2005 geleid tot een bestuurlijke opdracht rond dit thema. In het kader hiervan is door adviesbureau APPM een verkenning uitgevoerd naar alternatieve werkwijzen, innovatieve contractvormen en de gevolgen voor Provincie Noord-Holland. Deze verkenning werd gekenmerkt door een praktische insteek, met als doel te komen tot scenario's voor proefprojecten.

Naast de genoemde verkenning is in 2005 gewerkt aan een strategisch plan van de Directie Beheer en Uitvoering voor de periode 2006-2008. Daarbij is door de Provincie de behoefte uitgesproken aan een bestuurskundige onderbouwing en verdieping van nieuwe werkwijzen met een gewijzigde rol van de markt. Deze behoefte heeft gestalte gekregen in het voorliggende document. In overleg met de Provincie Noord-Holland is de volgende centrale probleemstelling geformuleerd voor dit afstudeeronderzoek:

*Hoe kunnen publieke belangen worden geborgd bij een meer verantwoordelijke rol van de markt in de infrastructuurbeheertaken van de Provincie?*

Deze probleemstelling is onderverdeeld in een aantal deelvragen:

- Welke publieke belangen spelen een rol?
- Waar ligt de grens van de beheerverantwoordelijkheden van de Provincie?
- Welke instrumenten kunnen worden ingezet om borging te bewerkstelligen?
- Hoe zijn publieke belangen geborgd in een aantal praktijksituaties (casussen) en wat kan de provincie daarvan leren?

Na een analyse van de verschillende deelvragen zal synthese plaatsvinden waarbij naast het "wat" en "hoe" vooral het "waarom" aandacht krijgt.



Het onderwerp “borgen van publiek belang” is in de bestuurskundige wetenschap zeker niet nieuw. Naar dit onderwerp is echter tot op heden weinig onderzoek verricht in relatie tot de specifieke taak (beheer van weginfrastructuur) en de specifieke bestuurslaag (de provincie). Vaak richt onderzoek naar borging van publieke belangen zich op andere bestuurslagen, bijvoorbeeld op het nationale niveau. Ook weginfrastructuur is regelmatig onderwerp van bestuurskundige analyses. Veel publicaties richten zich bijvoorbeeld op publiek-private samenwerking bij aanleg van nieuwe wegen, exploitatiemechanismen (zoals vormen van tolheffing), of instrumentarium met betrekking tot het gebruik van de infrastructuur (zoals rekeningrijden). Het beheer van infrastructuur staat veel minder vaak in de belangstelling. Dit onderzoek probeert een bijdrage te leveren aan het vullen van deze lacune.

### 1.3 Onderzoeksopzet

Het onderzoek zal moeten leiden tot kennisontwikkeling ten aanzien van de kenmerken en werking van de verschillende instrumenten ter borging van publieke belangen in de provinciale context. De praktische relevantie van de onderzoeksresultaten zal liggen op het vlak van een scherper zicht op de af te wegen publieke belangen en de manieren waarop deze belangen kunnen worden geborgd. De onderzoeksresultaten kunnen daarmee een aanvulling zijn op de resultaten van de eerder genoemde verkenning door APPM (2005).

In het onderzoek is literatuurstudie gecombineerd met een empirisch onderzoek naar een aantal casussen. Elk van deze casussen is illustratief voor een bepaalde contractvorm, en laat zien hoe er is of wordt omgegaan met borging van publieke belangen. Omdat er veel verschillende contractvormen bestaan, is een selectie gemaakt van drie casussen die representatief zijn voor de belangrijkste categorieën contractvormen, en die relevant zijn voor de Provincie Noord-Holland. In Hoofdstuk 3 is een case study-ontwerp opgenomen met daarin de geselecteerde casussen. De gemaakte selectie wordt hier toegelicht, en de onderzoeksmethode wordt beschreven. De casussen worden doorgelicht op een aantal aspecten, waaronder concurrentie, regulering en politieke verantwoording. Deze en andere borgingsinstrumenten vormen de analyse-eenheid van het onderzoek.

### 1.4 Onderzoeksrapport

Na de beschrijving van aanleiding en onderzoeksopzet in hoofdstuk 1 wordt het theoretische kader beschreven in het volgende hoofdstuk. Hier zal onder meer worden ingegaan op de rol van overheidssturing en de betekenis van het begrip "publieke belangen". De kenmerken van de private en de publieke sector komen aan bod, en de verschillende soorten borgingsinstrumenten ter borging van publieke belangen worden geïntroduceerd. In hoofdstuk 3 wordt de onderzoeksstrategie beschreven. In de daarop volgende hoofdstukken komt de empirie aan bod, waarbij de toepassingsmogelijkheden van instrumenten voor het borgen van publieke belangen centraal staan. In het afsluitende hoofdstuk worden de bevindingen samengevat en een aantal conclusies getrokken. Deze worden vertaald in een aantal aanbevelingen voor de Provincie. Het afsluitende hoofdstuk zal tevens aanknopingspunten bevatten voor mogelijk vervolgonderzoek.

## 2 Theoretisch perspectief

### 2.1 Waarom overheidssturing?

Openbaar bestuur kan worden opgevat als het geheel van organisaties en activiteiten die zijn gericht op de besturing van de maatschappij. Dit bestuur houdt in dat er beslissingen worden genomen en worden uitgevoerd, waarmee een bepaalde richting wordt gegeven. Het bestuur is 'openbaar' omdat de beslissingen een bindend karakter hebben voor alle leden van de samenleving op een bepaald grondgebied (Bovens, 2001, p. 22). Een ander 'openbaar' aspect aan het bestuur is het feit dat de gegeven richting gekoppeld is aan voorkeuren van kiesgerechtigde burgers.

De manier waarop openbaar bestuur plaatsvindt, is door de eeuwen heen voortdurend veranderd. Ten tijde van de Republiek der Verenigde Nederlanden (1648-1795) werden de meeste taken uitgevoerd door de zeven provincies, en de centrale overheid was van geringe omvang. Pas in de negentiende eeuw, met de totstandkoming van een eenheidsstaat, groeide het centrale overheidsapparaat. Met de groei van de verzorgingsstaat in de twintigste eeuw werd het takenpakket van de overheid sterk uitgebreid. In de afgelopen decennia zijn de taken en ambities van de overheid opnieuw ter discussie gesteld, waarbij het realiseren van een efficiënter en meer klantgericht werkende overheid centraal kwam te staan. Aan de basis van deze discussie liggen opvattingen over de redenen van het bestaan van het instituut 'overheid' en over het belang van overheidssturing of 'collectieve actie'.

Overheidssturing bevordert de afstemming van het doen en laten van burgers en maatschappelijke organisaties (Bovens, 2001, p. 71), waarbij in de eerste plaats de sociale orde in stand wordt gehouden en in de tweede plaats onderdelen van deze sociale orde kunnen worden veranderd. Voor overheidssturing bestaan alternatieven, zoals maatschappelijke zelfsturing, sturing in wisselwerking tussen overheid en middenveld, en sturing door de markt. In een vrije samenleving zorgt het marktmechanisme van vraag en aanbod van goederen en diensten voor een min of meer spontane ordening. Er zijn echter situaties waarin de markt faalt. Het tegengaan of corrigeren van dit marktfalen is de belangrijkste reden voor collectieve actie. In het kader op p. 10 wordt een nadere toelichting gegeven op de soorten collectieve actie die kunnen worden onderscheiden.

Bovengenoemde visie op overheidssturing als antwoord op marktfalen is gebaseerd op de welvaartstheorie, de belangrijkste neoklassieke economische theorie. Deze theorie biedt aanknopingspunten voor het modelleren en berekenen van de effecten van overheidsoptreden, maar het al dan niet gewenst zijn van overheidsoptreden wordt hiermee niet verklaard. De nieuwe institutionele economische theorie biedt wel handvatten voor een beredeneerde keuze tussen verschillende vormen van overheidsoptreden. Hieraan wordt aandacht besteed in paragraaf 2.3.

De redenen voor collectieve actie kunnen worden vertaald in een aantal primaire overheidstaken. Deze primaire overheidstaken en de verantwoordelijkheid die de overheid heeft ten opzichte van de bevolking staan in Nederland over het algemeen niet ter discussie. Wel is de wijze waarop de overheid deze rol invult aan verandering onderhevig, onder meer veroorzaakt door economische, technologische en sociale ontwikkelingen. De Europese Commissie (2003) schrijft bijvoorbeeld in het Groenboek over Diensten van Algemeen Belang dat overheden een aantal diensten van algemeen belang steeds vaker toevertrouwen aan publieke of particuliere ondernemingen of aan publiek-private partnerschappen. Daarbij behoudt de overheid wel haar verantwoordelijkheid om te waarborgen dat aan de doelstellingen van algemeen belang wordt voldaan.

## **Overheidssturing als antwoord op marktfalen: vijf soorten collectieve actie**

### 1. Preventie van monopolies en kartels:

Door de vorming van monopolies of kartels wordt concurrentie belemmerd en kan de consument niet meer kiezen voor de kwaliteit en prijs die het beste zijn afgestemd op het gevraagde. De overheid kan de markt beschermen door monopolie- en kartelvorming tegen te gaan.

### 2. Productie van collectieve goederen:

Collectieve goederen zijn goederen waarvan consumptie na productie voor iedereen mogelijk is. Zuiver collectieve goederen zijn non-rivaliserend (consumptie door A maakt consumptie door B niet onmogelijk) en non-exclusief (wanneer het geproduceerd is, is niemand van het profijt van het goed uit te sluiten). De kosten van productie en onderhoud kunnen niet op basis van vrijwilligheid met consumenten worden verrekend. Landsverdediging is een klassiek voorbeeld, maar ook infrastructurele voorzieningen zoals wegen en dijken behoren tot deze categorie. Verrekening van de kosten vindt plaats door heffing van belastingen.

3. Regulering van externe effecten: Één van de grondleggers van de economische theorie, Adam Smith, gaf in zijn publicatie "The Wealth of Nations" (1776) al aan dat markten niet voor alle economische goederen goed werken. Bij imperfect werkende markten en onvolledige contracten is er sprake van derde partijen die kosten of baten ondervinden (externe effecten, zoals vervuiling). Het optreden van dergelijke effecten vraagt om overheidsingrijpen. Dergelijke externe effecten kunnen worden tegengegaan door bijvoorbeeld heffingen op industrieel afval, of door vergunningssystemen gecombineerd met inspecties. Regulering hangt samen met grote aantallen regels, waardoor een omvangrijke bureaucratie is ontstaan.

### 4. Beheersing van 'merit goods':

Een vierde reden voor overheidssturing is het beheersen van 'merit goods'. Dit zijn goederen die wel door de markt worden geproduceerd maar waarvan de overheid de consumptie probeert te beperken (zoals schadelijke genotsmiddelen) of te bevorderen (zoals cultuur), omdat dit maatschappelijk wenselijk wordt geacht.

### 5. Compenseren van verdelingseffecten:

In gevallen waarin de markt maatschappelijke ongelijkheden produceert, zorgt de overheid voor compensatie van deze verdelingseffecten: de vijfde reden voor overheidssturing.

(gebaseerd op Bovens, 2001, p. 74-80)

Het klinkt tegenstrijdig, een overheid die als cruciale taak heeft het verhelpen van imperfecties van de markt, en die tegelijkertijd een deel van die cruciale taken steeds vaker overlaat aan diezelfde imperfecte markt. Het is deze tegenstrijdigheid die ten grondslag ligt aan de discussies over privatisering. Spreken van een 'terugtrekken' van de overheid roept een onjuist beeld op, en 'overlaten aan de markt' eveneens. Om één en ander te verduidelijken zal in de volgende paragrafen nader worden ingegaan op de kenmerken van 'algemeen belang' of 'publiek belang'. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de organisatievormen en instrumenten die gehanteerd kunnen worden door de overheid om haar verantwoordelijkheden te kunnen blijven invullen, ook wanneer de markt een rol krijgt in de taakuitvoering.

## **2.2 Publieke belangen**

### **2.2.1 Maatschappelijke belangen en publieke belangen**

De markt heeft altijd al een rol gespeeld bij publieke dienstverlening. Denk bijvoorbeeld aan het aanleggen van weginfrastructuur, waarbij aannemers de uitvoerende bouwwerkzaamheden op zich nemen. De rol van de markt wordt echter steeds groter, naarmate meer taken aan de markt worden overgedragen of taken op marktanaloge wijze worden uitgevoerd. Wat gebeurt er in dergelijke gevallen met publieke belangen? Kan de markt eigenlijk wel publieke belangen behartigen? Wat is het

effect op de verantwoordelijkheid van de overheid? Om dergelijke vragen te kunnen beantwoorden is het zinvol een nadere blik te werpen op het begrip 'publiek belang'.

Een bruikbaar uitgangspunt is de definitie van publiek belang van de WRR (2000, p. 20-21): "Er is eerst sprake van een publiek belang indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt. Het zich aantrekken van maatschappelijke belangen als publiek belang betekent derhalve dat de overheid het tot doelstelling van haar beleid maakt om dit belang te behartigen...".

Maatschappelijke belangen worden door de WRR gezien als belangen waarvan de behartiging door de samenleving als geheel gewenst is. De overheid speelt niet noodzakelijkerwijs een rol in de behartiging van al deze maatschappelijke belangen. Welk maatschappelijk belang een publiek belang vormt waarvoor de overheid eindverantwoordelijkheid op zich neemt wordt bepaald op basis van een politieke afweging.

De rol van deze politieke afweging kan langs twee lijnen worden geïnterpreteerd. Enerzijds kan de conclusie worden getrokken dat iedere politicus of politieke partij zijn eigen definitie van het 'publieke belang' hanteert. Anderzijds is er sprake van een gekozen bestuur waarin de verschillende visies op 'publieke belangen' samenkomen in één gemeenschappelijke visie en worden vertaald in beleid.

Bij het behartigen van een publiek belang kan worden gekozen voor verschillende vormen van beleid, zoals garanderen of stimuleren. Het invullen van dit beleid en de wijze van borging (de 'hoe' vraag) komt aan de orde in paragraaf 2.5. Voor wat betreft de 'wat' vraag worden een aantal verschillende begrippen gehanteerd in samenhang met het onderwerp 'publieke belangen'. Het onderscheid tussen maatschappelijke en publieke belangen is hierboven toegelicht. Daarnaast wordt nog gesproken van publieke taken, publieke verantwoordelijkheden en publieke dienstverlening. De begrippen 'publieke goederen' en 'collectieve goederen' spelen een rol, en in plaats van publieke belangen wordt ook gesproken van 'publieke waarden'. Dit laatste begrip komt terug in § 2.5.2 bij de behandeling van institutionele waarden als borgingsinstrument.

### **2.2.2 Publieke taken en dienstverlening**

Het onderscheid tussen taken en verantwoordelijkheden is subtiel. Het toedelen van verantwoordelijkheid kan als publieke taak worden gezien: de overheid stelt vast wat publieke belangen zijn, hoe deze geborgd dienen te worden en of de behartiging ervan een publieke of private verantwoordelijkheid behoort te zijn. Een publieke taak kan ook verwijzen naar dit laatste element: de verantwoordelijkheid voor een bepaalde taak is toegewezen aan de overheid, en daarmee wordt het een publieke taak. Publieke dienstverlening is dan de concrete invulling van deze taak.

In het debat over toedeling van publieke en private verantwoordelijkheden speelt ideologie vaak een grote rol. Volgens Hazeu (2000) wordt het overheidsdomein vaak gezien als niet-economisch, en worden economische theorieën door andere disciplines verdacht van een te sterke focus op de voordelen van marktwerking en privatisering. Emanuel Savas maakt in zijn publicatie "Privatization and Public-Private Partnerships" (2000) op heldere wijze onderscheid tussen publieke en private taken, maar in zijn analyse is het 'vrije markt denken' dominant als ideologie aanwezig. Dit neemt niet weg dat het economische begrippenkader dat hij hanteert goed bruikbaar is bij het definiëren van publieke belangen en publieke taken, en daarom ook wordt gebruikt door bestuurskundigen. Dit begrippenkader, maar ook de verschillende ideologieën, komen terug in § 2.3 en § 2.4, waar wordt

ingegaan op het kenmerkende van publieke dienstverlening, zoals de organisatievorm en de rolverdeling tussen overheid en bedrijven.

### 2.2.3 Publieke en collectieve goederen

De kenmerken van goederen spelen een centrale rol in de economische theorie. Savas classificeert goederen op basis van twee kenmerken: uitsluiting ('exclusion') en consumptie. Een voorbeeld van uitsluiting is het in rekening brengen van een gebruikerstarief bij een tolweg, waarbij alleen degene die betaalt toegang heeft tot de weg. Niet bij alle goederen en diensten is uitsluiting mogelijk. Consumptie kan een puur individuele activiteit zijn, of een gezamenlijke activiteit. Een weg is een voorbeeld van een 'joint consumption good' dat niet volledig gezamenlijk geconsumeerd kan worden, aangezien er sprake kan zijn van congestie (Savas, 2000, p. 42).

Op basis van de kenmerken van goederen komt Savas (2000, p. 46-47) uit op een viertal basisvormen van goederen en diensten:

1. Individuele goederen: individueel geconsumeerd, uitsluiting is mogelijk (bijvoorbeeld persoonlijke aankoop van voedsel in winkel);
2. Tol goederen: gezamenlijk geconsumeerd, uitsluiting is mogelijk (bijvoorbeeld kabel-TV of drinkwater);
3. 'Common-pool' goederen: individueel geconsumeerd, uitsluiting is niet mogelijk (bijvoorbeeld lucht of grondwater); en
4. Collectieve goederen: gezamenlijk geconsumeerd, uitsluiting is niet mogelijk (bijvoorbeeld nationale defensie of TV via ether)

De aard van de goederen bepaalt of de consument bereid is ervoor te betalen en of de producenten bereid zijn de goederen te produceren. Daarmee is ook bepaald of er collectieve interventie nodig is. Volgens Savas (2000, p. 53-54) is overheidsbemoeienis in veel gevallen niet nodig, ook niet voor alle collectieve goederen. Het gebruik van de term 'publieke goederen' in plaats van collectieve goederen is volgens hem misleidend. Toch geeft Savas aan dat allocatie van collectieve goederen, in tegenstelling tot individuele goederen, meestal plaatsvindt op basis van politieke keuzes. Dat betekent dat er wel degelijk sprake is van betrokkenheid van de overheid.

De verklaring voor deze ogenschijnlijke tegenstrijdigheid ligt in het onderscheid dat door Savas wordt gemaakt in verschillende 'rollen' bij het leveren van goederen en diensten. Er is altijd sprake van een regisseur en een producent. Wat Savas duidelijk maakt is dat de overheid niet noodzakelijkerwijs de producent van collectieve goederen hoeft te zijn. Zijn ideologische preferenties komen naar voren in zijn constatering dat de overheid bij voorkeur niet de rol van producent op zich zou moeten nemen, behoudens uitzonderingen.

Volgens Savas (2000, p. 60) vormt het leveren van individuele en tolgoederen 57% van de uitgaven van de Amerikaanse federale overheid, en is het leveren van collectieve goederen bijzaak geworden. Het leveren van collectieve goederen is een fundamentele bestaansreden voor de overheid, en de rol van de overheid in de hedendaagse samenleving staat volgens Savas dan ook ter discussie. Savas maakt verder nog een belangrijk onderscheid tussen collectieve actie (besluitvorming en financiering) en overheidsactie (als één van de mogelijke vormen van collectieve actie). De overheid is een instrument voor het maken en handhaven van besluiten over collectieve goederen, en hoeft deze goederen niet zelf te leveren.

De overeenkomsten met de visie van de WRR zijn duidelijk. Het maken en handhaven van besluiten over collectieve goederen draagt bij aan de behartiging van maatschappelijke belangen die tot

publieke belangen zijn verheven. De omschrijving van Savas maakt duidelijk dat deze belangenbehartiging als publieke taak niet hoeft te betekenen dat de overheid zelf goederen of diensten produceert; een regiefunctie kan voldoende zijn. In een regievoerende en faciliterende rol, die ook bekend is van de netwerkbenadering van openbaar bestuur, zorgt de overheid voor stimulering, structurering en het creëren van draagvlak, in plaats van het zelf produceren en het hiërarchisch aansturen van de uitvoering.

#### **2.2.4 Een ambigu begrip**

De aan het begin van deze paragraaf genoemde definitie van de WRR laat zien dat de betekenis van het begrip 'publiek belang' aan dynamiek onderhevig is. In veel studies wordt aandacht besteed aan behartiging of borging van het publieke belang, maar een eenduidige definitie is niet voorhanden. Publieke belangen worden ook wel gegroepeerd onder de noemer 'algemeen belang': het gaat niet om specifieke belangen, en dit betekent tegelijkertijd dat ze lastig te specificeren zijn. In beleidsdocumenten wordt meestal invulling gegeven aan publieke belangen door een opsomming van uiteenlopende aspecten, zoals leveringszekerheid, kwaliteit van dienstverlening of veiligheid, en wordt een exacte definitie achterwege gelaten.

Hoewel specificatie lastig is, is het volgens het Ministerie van Financiën (2004) wel noodzakelijk de publieke belangen te formuleren, en dit is een kerntaak van de politiek. Publieke belangen zijn niet iets objectiefs, maar het resultaat van een politieke afweging. Dit betekent dat ze zijn gedocumenteerd in bijvoorbeeld wet- en regelgeving en brieven aan de Tweede Kamer. Het betekent ook dat bepaalde belangen de status van publiek belang kunnen verliezen, en dat er nieuwe publieke belangen kunnen ontstaan, ook weer gedocumenteerd in zogenaamde 'relevante stukken'. Het Ministerie concretiseert hiermee de door de WRR genoemde 'politieke' definitie van publiek belang.

Ook de Europese Commissie (2003) benadrukt dat de definitie van publiek belang niet een vaststaand gegeven is, maar bepaald wordt door de politiek. Wanneer de markt wordt betrokken in de taakuitvoering, dan kan de overheid zich meer en meer beperken tot de formulering van publieke doelstellingen, toezicht op, regulering en – zo nodig – financiering van de diensten. Door middel van adequate reguleringsinstrumenten moeten volgens de Europese Commissie overheden in staat zijn nationaal, regionaal of lokaal beleid op het terrein van de diensten van algemeen belang en de uitvoering ervan te blijven bepalen. Het staat de nationale, regionale en lokale overheden vrij vast te stellen wat zij verstaan onder een dienst van algemeen belang. De overheid heeft het recht om de verleners van dergelijke diensten verplichtingen op te leggen.

Dicke en Steenhuisen (2006) spreken van publieke waarden in plaats van publieke belangen, en rangschikken de vele betekenissen in twee dimensies:

- 1) Publiek versus privaat - Een waarde is pas publiek als er een collectiviteit is waaraan de bescherming van die waarden ten goede komt.
- 2) Proces versus inhoud - Publieke waarden kunnen betrekking hebben op het proces (bijvoorbeeld een onpartijdige, legitieme en transparante wijze van opereren) of op de inhoud (kwaliteit van dienstverlening, beschikbaarheid, betaalbaarheid etc.).

De eerste dimensie laat ruimte voor meerdere betekenissen, omdat collectiviteit op verschillende schaalniveaus gedefinieerd kan worden. Ook de tweede dimensie biedt ruimte, omdat proces en inhoud vele invalshoeken kennen, waaronder mengvormen van proces en inhoud.

Het grote aantal verschillende betekenissen biedt volgens Dicke en Steenhuisen de mogelijkheid om een waarde naar gelang de omstandigheden te bestempelen als publiek of privaat. Dit wordt nog eens versterkt door het relatieve karakter van het begrip: niet alle publieke waarden worden tot elke prijs

geborgd, en publieke waarden concurreren met elkaar en met private waarden. Publieke waarden kunnen veranderen in de loop der tijd, en er zijn politieke keuzes aan verbonden.

Op publieke belangen in relatie tot beheer van weginfrastructuur wordt nader ingegaan in § 2.5. In deze paragraaf wordt ook het borgen met behulp van borgingsinstrumenten behandeld. De ambiguïteit van het begrip ‘publieke belangen’ is daarbij steeds goed merkbaar.

## 2.3 Organisatie van uitvoering van publieke taken

### 2.3.1 Neo-institutionele economie

Het borgen van publieke belangen is een publieke taak waarin de overheid een rol heeft. De overheid heeft deze rol namens de bevolking, en dit maakt de overheid tot een ‘agent’ van het volk als principaal. In de volgende paragraaf wordt toegelicht wat de kenmerken zijn van een dergelijke principaal-agent relatie. Eerst zal worden ingegaan op een aantal concepten en theorieën uit de neo-institutionele economie, waarin de fundamenteen liggen van de principaal-agent theorie.

Neo-institutionele economie vormt een theoretisch kader voor analyse van markt, overheid, de mogelijke organisatievormen en de instrumenten die ter beschikking staan voor borging van belangen. Andere theorieën, zoals de public choice theorie, hebben betrekking op de *wat* vraag: wat krijgen we van de overheid en komt dat overeen met onze wensen? De neo-institutionele economie gaat vooral in op de vraag *hoe* collectieve goederen en diensten kunnen worden geleverd: de organisatievormen, sturingsarrangementen en instrumenten die kunnen worden gehanteerd, en het maken van onderbouwde keuzes daarbij. Er worden geen kant-en-klare oplossingen aangedragen op het niveau van implementatie van instrumenten, zoals een specifieke contractvorm. Dit maakt deze theorie bij uitstek geschikt voor dit onderzoek, waarin het niet de bedoeling is in te gaan op de details van specifieke contractvormen maar de nadruk juist ligt op onderbouwing bij het maken van keuzes.

Institutionele economie vormde ongeveer een eeuw geleden een reactie op de neoklassieke economische theorie, die volledig uitging van prijzen en markten als verklarende mechanismen. Volgens de institutionele economie vertonen vragers en aanbieders niet altijd ‘standaard’ gedrag, en spelen institutionele factoren een rol. De ‘nieuwe’ institutionele economie ontstond in de loop van de 20<sup>e</sup> eeuw, en biedt ten opzichte van de ‘oude’ versie een uitgebreider theoretisch kader waarin ook de neoklassieke theorie een belangrijke plaats behoudt. De term ‘nieuwe’ institutionele economie werd in 1975 door O.E. Williamson geïntroduceerd.<sup>1</sup> Hij bouwde voort op het gedachtegoed van neo-institutionalisten zoals Ronald Coase, één van de grondleggers van deze benadering (Hazeu, 2000, p. 30).

De keuze voor neo-institutionele economische concepten als theoretisch kader voor een bestuurskundig onderzoek is niet onomstreden. Volgens Hazeu (2000) veronderstellen niet-economen vaak dat het publieke domein niet-economisch is, omdat de markt hier niet het dominante mechanisme vormt. De economie zou volgens deze optiek niet het meest geschikte verklarenskader vormen voor fenomenen zoals overheden, instituties en dergelijke.

Bovendien wordt nogal eens aangenomen dat economen aanhangers zijn van marktwerking, zodat de economische wetenschap zich zou diskwalificeren voor toepassing bij analyse van de relatie tussen

---

<sup>1</sup> O.E. Williamson, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications (A Study in the Economics of Internal Organization)*, New York, Free Press, 1975

overheid en markt. Hazeu (2000) heeft een overtuigende poging gedaan om aan te tonen dat de rationaliteitshypothese van doelbewust kiezen tussen schaarse middelen (de kern van de economische wetenschap) ook van toepassing is in de publieke sector. Bovendien schrijft volgens Hazeu de economische wetenschap niets voor, maar worden slechts handvatten en mogelijke verklaringen geboden voor bepaalde fenomenen. De principaal-agent theorie (zie § 2.3.2) wordt vaak gehanteerd als analysekader voor privatisering, uitbesteding en prestatiecontracten, maar dit betekent niet dat deze organisatievormen en instrumenten worden aanbevolen. Bestuurskundige wetenschap ontleent juist haar kracht aan een multidisciplinaire benadering, waarin economische theorieën kunnen worden gecombineerd met andere invalshoeken

De kern van de neo-institutionele economie wordt gevormd door de transactiekostentheorie, de principaal-agent theorie en de eigendomsrechtentheorie (Hazeu, 2000). Centraal staan instituties (organisaties en bijbehorende afspraken en codes bij economisch handelen) en transacties tussen instituties. Aan de diverse economische actoren zijn economische eigendomsrechten toegekend. Om een ruiltransactie van eigendomsrechten tot stand te brengen dient er informatie te worden verworven: dit zijn de zogenaamde 'transactiekosten'. Er zijn verschillende soorten instituties in het leven geroepen om onzekerheden in het economische verkeer te verkleinen. Deze vormen alternatieven voor elkaar. De markt is te beschouwen als een instrument dat zorgt voor horizontale coördinatie. Alternatieve coördinatiemechanismen worden gevormd door een bedrijf of een overheid, welke worden gekenmerkt door hiërarchische of verticale coördinatie.

Welk arrangement optimaal is, hangt af van specifieke omstandigheden en is bovendien historisch bepaald (Hazeu, 2000). Deze 'padafhankelijkheid' ontstaat doordat aan een overgang van het publieke domein naar het private domein of vice versa hoge veranderingskosten (transactiekosten) verbonden zijn. Dit betekent dat opvattingen over de rol van overheidssturing altijd subjectief zijn, en bovendien een momentopname. De dynamiek rondom het begrip 'publieke belangen' zoals beschreven in § 2.2 is hieraan sterk gerelateerd: het borgen van publieke belangen is een kerntaak, maar deze taak is niet vastomlijnd. Hazeu (2000) stelt dat het onmogelijk is om "min of meer objectief (...) vast te stellen wat tot de kerntaken van de overheid behoort en wat aan de markt dient te worden overgelaten". Deze bewering gaat wat ver, omdat niet alle kerntaken van de overheid ter discussie staan. Een kerntaak hoeft bovendien niet te betekenen dat deze taak tot het exclusieve domein van de overheid dient te behoren: ook in deze kerntaken kan een rol zijn weggelegd voor de private sector.

In de volgende paragrafen worden nader ingegaan op het transactiekostenconcept en de principaal-agent (P-A) theorie.

### **2.3.2 Transactiekosten**

Transactiekosten zijn de kosten verbonden aan ruil, en komen bovenop de productiekosten van een economisch goed. Het begrip transactiekosten vormt het uitgangspunt van analyse in de nieuwe institutionele economie, en niet de productiekosten. Het transactiekostenconcept is gebaseerd op een aantal theoretische pijlers, te weten public choice theorie, de 'behavioral theory of the firm', de theorie van de begrensde rationaliteit en de verzekeringstheorie (Hazeu, p. 37).

- 'Public choice' theorie is de economische theorie<sup>2</sup> van de collectieve besluitvorming ten aanzien van de allocatie en verdeling van schaarse middelen, maar zonder markten en bijbehorende

---

<sup>2</sup> In het WRR rapport "Het Borgen van Publiek Belang" (2000, p. 48) wordt gewezen op de public choice theorie als voorbeeld van een bestuurskundige theorie, gericht op overheidsfalen, terwijl economische theorieën zicht bieden op marktfalen.



prikkels. Daarbij wordt uitgegaan van een bureaucratisch model: gekozen politici (principalen) nemen beslissingen en ambtenaren (agenten) voeren deze loyaal uit. Het enige belang van politici is stemmenmaximalisatie en het enige belang van ambtenaren is budgetmaximalisatie. Er is één publiek belang dat wordt vertegenwoordigd door de overheid.

- De 'behavioral theory of the firm' gaat in op de waarop aansturing binnen organisaties verloopt. Deze aansturing verloopt niet altijd hiërarchisch en is afhankelijk van het soort organisatie. Een coördinatiemechanisme is passend wanneer de bijbehorende transactiekosten zo laag mogelijk zijn.
- Het concept van beperkte rationaliteit is ontwikkeld door Herbert Simon, en nuanceert de veronderstelling dat mensen in situaties van relatieve schaarste doelbewuste keuzes maken. In praktijk blijkt deze rationaliteit begrensd te zijn en worden er geen 'optimale' beslissingen genomen, maar beslissingen die 'goed genoeg' zijn, om de kosten van besluitvorming niet te hoog te laten oplopen.
- In de verzekeringstheorie, een andere bouwsteen van het transactiekostenconcept, wordt vertrouwen tussen partijen op een markt, in een bedrijf of in de maatschappij gezien als een economisch goed. Het investeren daarin kan kosten uitsparen die anders gaan zitten in het bouwen van selectie- en controlemechanismen op opportunistisch gedrag.

De 'public choice' theorie sluit niet goed aan op de werkelijkheid, omdat er geen sprake is van een eenzijdige hiërarchische relatie tussen politici en ambtenaren. Ambtenaren kunnen eigen doelen nastreven en het zicht van politici op de activiteiten van ambtenaren is niet volledig (Hazeu, 2000). Een model dat uitgaat van een polycentrische in plaats van een holistische benadering vormt een betere beschrijving van de werkelijkheid. Er zijn meerdere partijen met meerdere belangen, uiteenlopende doelstellingen en bijbehorende tegenstellingen. Er zijn meerdere organisatievormen voor collectieve besluitvorming en de productie van collectieve goederen en diensten, meerdere principaal-agent relaties en meerdere interpretaties van 'publiek belang' (zie § 2.2).

Transactiekosten zijn zoals gezegd de kosten die gemaakt worden voor het verwerven van de informatie die nodig is om een ruiltransactie van eigendomsrechten tot stand te brengen. Het spreekt voor zich dat er duidelijkheid dient te zijn over de eigendomsrechten voordat een dergelijke ruiltransactie kan plaatsvinden. Dit betekent onder meer dat deze rechten moeten zijn gespecificeerd en moeten zijn uitgedrukt in markttermen. Ook het (contractueel) regelen van productaansprakelijkheid houdt hiermee verband. Op de onderliggende eigendomsrechtentheorie (zie § 2.3.1) wordt hier verder niet ingegaan.

Zonder het bestaan van transactiekosten zouden externe effecten 'automatisch' in de markt van vraag en aanbod worden opgelost. Deze redenering staat bekend als het Coase-theorema. Bedrijven en overheden hebben bestaansrecht als organisatievorm doordat zij de transactiekosten zo laag mogelijk laten zijn. Transactiekosten treden niet alleen op bij (horizontale) markttransacties, maar ook bij hiërarchische overheidsaansturing, zoals kosten van publieke regulering, en bij sociale mechanismen, zoals het winnen van vertrouwen. Deze ruime interpretatie van het transactiekostenbegrip staat centraal in de visie van Hazeu, en op deze manier maakt hij de neo-institutionele economische theorie 'bruikbaar' voor toepassing in het publieke domein.

Vergelijkbaar met de polycentrische benadering van Hazeu is de uitbreiding van het transactiekostenparadigma met het concept 'relationele contracten' (Bertelli, 2005, p.2). Hierin wordt naast individuele contracten ook aandacht besteed aan netwerkanalyse, waarmee beter wordt aangesloten op

het bestuurlijke proces met meerdere, verschillende actoren. In 'relational contracting' speelt het opbouwen van vertrouwensrelaties een grote rol naast onderhandelingen en aanbestedingsprocedures rondom een contract.

### 2.3.3 Principaal-agent relaties

De principaal-agent theorie, ook wel agency theorie genoemd, gaat uit van twee rollen die economische actoren kunnen innemen: die van principaal of opdrachtgever, en die van agent of opdrachtnemer. De rolverdeling komt tot stand omdat een bepaalde actor een bepaalde rol relatief efficiënter kan uitvoeren. Deze specialisatie krijgt in een organisatie de vorm van delegatie: er is een opdrachtgever en een uitvoerder (Hazeu, 2000, p. 80). De uitvoerder presteert ten behoeve van de opdrachtgever in ruil voor een bepaalde vergoeding. De agent wordt geacht de opgedragen taken zo efficiënt mogelijk uit te voeren. De principaal weet echter niet of de agent optimaal presteert: de informatie is onvolledig en asymmetrisch. In verband hiermee kunnen in elke principaal-agent relatie de volgende twee problemen voorkomen (gebaseerd op Bertelli, 2005, p.14):

- (1) Een moral hazard probleem: opportunistisch gedrag van de agent, waarbij de doelen van de principaal worden opgeofferd door de agent zonder dat de principaal hiervan op de hoogte is;
- (2) Een screening probleem: ten tijde van het contracteren van een agent is de principaal niet volledig op de hoogte van de werkelijke capaciteiten van de agent ('adverse selection').

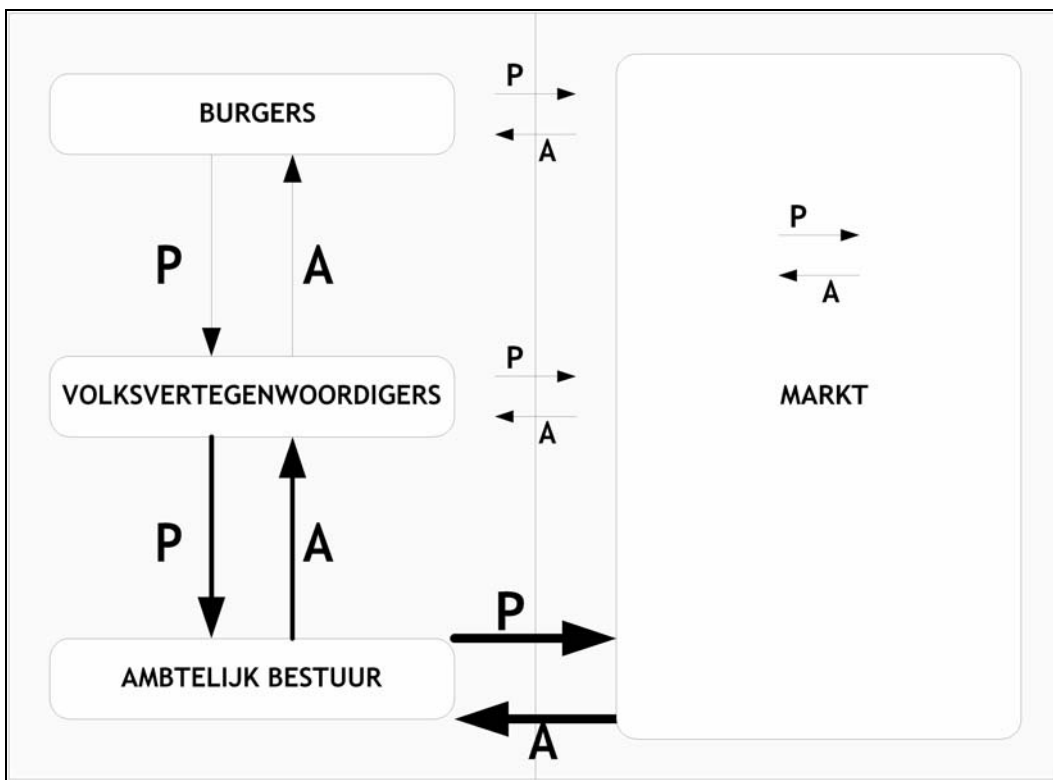
Deze problemen, ook wel gerangschikt onder de bredere term 'agency probleem' treden op wanneer de doeleinden van de agent onvolledig aansluiten op de doeleinden van de principaal. Om dit probleem tegen te gaan moeten 'agency costs' worden gemaakt. Daarbij kan het gaan om de kosten van monitoring en toezicht door de principaal, maar ook om 'bonding costs' die de agent maakt om vertrouwenwekkende reputatie op te bouwen. In het verlengde van dergelijke 'bonding costs' ligt het tot stand brengen van een gezamenlijke cultuur. Hierdoor wordt het belangenverschil overbrugd, mogelijk tegen lagere kosten dan wanneer er op uitgebreide schaal toezicht dient plaats te vinden. Omdat het gezamenlijk bereikte resultaat meestal suboptimaal is, is er daarnaast sprake van 'residual loss'. In de agency theorie staat de vraag centraal hoe het contract tussen beide partijen kan worden gespecificeerd op een manier waarbij de agent optimaal wordt gemotiveerd om in het belang van de principaal te handelen.

Volgens Hazeu (2001, p. 89) kan de overheid een efficiënte institutie zijn om het aanbod van bepaalde economische goederen te garanderen, vooral wanneer er sprake is van veel externe effecten en veel transactiekosten wanneer dit aanbod via de markt tot stand zou moeten komen. Coase beschreef deze functie van de overheid als 'super-firm' in *The Nature of the Firm* (1937). In de hiërarchische relatie tussen een beleidsbepalende principaal en een uitvoerende agent ontstaat echter gemakkelijk een verschijnsel dat bekend staat als x-inefficiency. Dit betekent dat agenten gaan werken aan eigen doelstellingen. Het contract tussen principaal en agent is incompleet en concurrentie ontbreekt als corrigerende factor. Een dergelijk overheidsmonopolie kan juist een bron zijn van transactiekosten, in plaats van deze te verminderen. Volgens Hazeu zijn markten, ondernemingen en overheid alternatieve coördinatiemechanismen, en wordt de optimale organisatievorm bepaald door een dynamische context. Wanneer bijvoorbeeld een bepaalde markt transparanter wordt dalen de transactiekosten en ontstaat er een tendens tot uitbesteding.

De overheid beschikt door het heffen van belastingen over vermogens die de particuliere sector niet heeft. Bovendien is de overheid in staat verschillende belangen te verenigen en hierin een richting aan te geven waarvoor maatschappelijk draagvlak bestaat. Het hangt af van de situatiekenmerken of het externe effectenprobleem zich het beste in het private domein laten oplossen, dan wel door

overheidsoptreden, en in dat laatste geval, wat dan de beste combinatie van instrumenten is. De overheid kan verschillende instrumenten inzetten: juridische regulering, financieel-economische regulering of sociale regulering in de vorm van overleg en overreding (Hazeu, p. 46). Deze instrumentsoorten zijn te herkennen in de instrumenten voor borging van publieke belangen die in § 2.5 zullen worden onderscheiden.

De relatie tussen samenleving en overheid is te zien als een principaal-agent relatie, waarbij de overheid als agent de maatschappelijke belangen behartigt die door de politiek, namens de samenleving, zijn aangemerkt als publieke belangen. Soms wordt gesproken in termen van een ‘sociaal contract’ waarin afspraken worden vastgelegd tussen overheid en burgers met betrekking tot effectieve en efficiënte besteding van de algemene middelen, het geld van alle belastingbetalers. Ook tussen een beleidsvormend departement en een uitvoerende dienst, of tussen een uitvoerende dienst en bijvoorbeeld een aannemer is er sprake van een principaal-agent relatie. In dit laatste geval is de overheid te beschouwen als “principaal” en de marktpartij als ‘agent’.



Figuur 1 - Principaal-Agent relaties

Bovenstaande figuur geeft een overzicht van een aantal principaal-agent relaties. In het gewicht van de relatie tussen het ambtelijke bestuur en de markt komt een verhoogde verantwoordelijkheid tot uitdrukking: het ambtelijke bestuur sluit een contract met een agent niet namens zichzelf, maar namens de volksvertegenwoordigers, en daarenboven ook namens burgers, via de volksvertegenwoordigers in een verticale, hiërarchische structuur. Bij de P-A relaties in de uitvoering van publieke taken is er sprake van politieke belangstelling omdat er publieke belangen in het geding zijn (Hazeu, p. 89). Deze belangstelling ontbreekt meestal bij private principaal-agent relaties, zoals tussen burgers en markt, of binnen de markt.

De verticale relatie tussen volksvertegenwoordigers en markt, waarin de belangen van bedrijven door volksvertegenwoordigers worden behartigd, is in het schema weggelaten, om het horizontale, niet-hiërarchische karakter van de relatie met de markt te benadrukken. Een relatie met de markt bestaat op alle niveaus, ook op het niveau van volksvertegenwoordigers, bijvoorbeeld wanneer een private onderneming taken uitvoert in opdracht van een politieke bestuurder of wanneer een gedeputeerde een rol speelt in de contacten op ambtelijk niveau met marktpartijen.

In het verticale deel van de figuur worden van boven naar onder de instrumenten specifieker. Het volk beïnvloedt via verkiezingen, volksvertegenwoordigers definiëren publieke belangen, waarden en normen, stellen beleid vast en oefenen toezicht uit. De ambtenaren voeren beleid uit, besteden een deel van die uitvoering uit via contracten, en zorgen voor monitoring van die contracten.

Een contract tussen beide partijen in een P-A relatie kan expliciet zijn, zoals een contract met betrekking tot het beheer en onderhoud van een weg. Een nadeel van expliciete contracten is het gevaar dat de prikkels uit het contract leiden tot perverse effecten, doordat moeilijk meetbare maar wel waardevol geachte zaken buiten het contract blijven en door de agent verwaarloosd kunnen worden (Hazeu, p. 107). Ook gedragsregels en gezamenlijke waarden, als alternatief voor contractueel vastgelegde verplichtingen, kunnen een effectief instrument zijn in de principaal-agent relatie, en deze komen dan ook terug als één van de instrumenten voor borging van publieke belangen in § 2.5.

De P-A theorie biedt aanknopingspunten voor het analyseren van het expliciete of impliciete contract tussen samenleving en overheid en tussen overheid en markt. In concrete termen: deze theorie kan behulpzaam zijn bij het beantwoorden van de vraag hoe een provincie als 'principaal' van een marktpartij de onderlinge relatie kan vormgeven, en welke instrumenten de provincie daarbij, als 'agent' van de samenleving, ter beschikking staan voor het borgen van publieke belangen.

#### **2.3.4 New Public Management en alternatieve organisatievormen**

De relaties tussen overheden onderling kunnen volgens de P-A theorie worden gezien als zakelijke relaties tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers. Met deze "zakelijke" invalshoek heeft de P-A theorie net als de transactiekostentheorie een belangrijke rol gespeeld in de verzakelijking van de overheid. Deze verzakelijking kende in Nederland in laatste twee decennia van de vorige eeuw een hoogtepunt en was hoofdzakelijk gebaseerd op de populariteit van de New Public Management (NPM) benadering.

NPM is afkomstig uit landen zoals Nieuw-Zeeland, Australië, Engeland en de Verenigde Staten. Begrippen als 'bedrijfsmatig werken', 'klantgericht werken' en 'meer concurrentie' staan hierin centraal (Bovens, 2001, p.193). De markt krijgt als organisatievorm in de NPM benadering veel aandacht, en wordt gezien als een aantrekkelijk alternatief voor de traditionele overheidbureaucratie. In een Berenschot trendstudie wordt de verzakelijking van de overheid gepositioneerd als uitvloeisel van de verzakelijking van de maatschappij als geheel. De overheid reageert op de 'transactiesamenleving' door zakelijk geïnspireerde instrumenten in te zetten, zoals sturing op prestaties, benchmarking, bedrijfsmatig werken, publiek-private samenwerking en de burger als klant (Van Twist, 2002, p. 81 e.v.).

NPM principes behelzen onder meer:

- Het vaker uitbesteden van publieke diensten aan niet-publieke organisaties via contracten;
  - Een grotere rol van quasi-gouvernementele arrangementen; en
  - Meer discretie in handen van managers (en minder invloed van de politiek).
- (Bertelli, 2005, p.1).

De privatiseringsgolf die in Nederland in de loop van de jaren '90 op gang kwam is in belangrijke mate geïnspireerd door NPM. Organisatieonderdelen en taken werden verzelfstandigd of overgeheveld naar een private organisatie, waarbij alternatieve organisatievormen zijn ontstaan. Bovens (2001, p. 196 e.v.) noemt als voorbeeld enkele mengvormen tussen publieke organisaties en private ondernemingen, zoals overheidsinstellingen die commerciële activiteiten ontplooiën, of private ondernemingen die in opdracht van een politieke bestuurder publieke taken uitvoeren. De variatie in P-A relaties is door deze ontwikkeling sterk uitgebreid. Dat de populariteit van NPM inmiddels over het hoogtepunt heen is blijkt onder meer uit de grotere rol die het politieke bestuur weer heeft verworven, bijvoorbeeld bij provincies, en de maatschappelijke druk om de invloed van managers in een aantal sectoren, zoals de zorg, terug te dringen ten gunste van meer inhoudelijk gerichte professionals.

Alternatieve organisatievormen die in het afgelopen decennium zijn geïmplementeerd in het kader van de verzakelijking zijn bijvoorbeeld de interne verzelfstandiging in de vorm van een agentschap of een externe verzelfstandiging in de vorm van een Zelfstandig Bestuurs Orgaan. Uitbesteding naar een bedrijf is ook een privatiseringsvariant, net als het oprichten van overheids N.V. Een voorbeeld van deze laatste vorm is de NV Westerscheldetunnel, een onderneming opgericht door overheden waarbij de aandelen volledig in handen zijn van de overheid. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat de P-A relatie tussen de overheid en een overheids N.V. een ander karakter heeft dan de relatie tussen de overheid en een private onderneming. Ook publiek-private samenwerking (PPS) kan worden gezien als een alternatieve organisatievorm, maar dan van tijdelijke aard.

Bij het kiezen voor een geschikte organisatievorm spelen omgevingscondities een belangrijke rol. De volgende criteria kunnen worden onderscheiden (Hazeu, 2001, p.95):

- (1) De mate van politieke belangstelling;
- (2) De mate waarin 'professioneel handelen' de kwaliteit van de voorziening bepaalt; en
- (3) Laat de schaal van opereren wel of geen markt met meerdere aanbieders/uitvoerders toe?

Privatisering is een optie wanneer er sprake is van een markt met vrije concurrentie. Hiërarchische aansturing is een optie wanneer de politieke invloed op uitvoering groot is. In deze omstandigheden is de agentschap- of ZBO-vorm minder geschikt. De mate van politieke invloed wordt onder meer bepaald door het in geding zijn van publieke belangen. De organisatievormen zijn opties, omdat de omstandigheden altijd ruimte bieden voor een keuze. De toepasbaarheid van de bovengenoemde criteria verschilt ook per land, afhankelijk van de politiek-maatschappelijke structuur. In een 'high-trust society' zoals Nederland zijn er meer mogelijkheden voor het 'op afstand' plaatsen van uitvoerende taken dan in sommige andere landen (zie ook Hazeu, p. 115).

Het succes van marktwerking is onder meer afhankelijk van de vraag of er werkelijk sprake is van een concurrerende markt. Het kan zijn dat een publiek uitvoeringsmonopolie slechts wordt vervangen door een privaat uitvoeringsmonopolie (Hazeu, 2001, p. 93). Ook is het van belang dat beleid en uitvoering op heldere wijze zijn gescheiden langs principaal-agent lijnen. Wanneer de onderlinge rolverdeling en verantwoordelijkheden niet duidelijk zijn, dan kunnen transactiekosten (te) hoog oplopen door uitgebreide regulering door de principaal. Een voorbeeld hiervan zijn de kosten die gemaakt worden voor het specificeren van contracten bij uitbesteding. Soms komt het voor dat de markt niet "klaar" is voor een grotere rol. Het eerder genoemde screening probleem kan ervoor zorgen dat tekortschietende uitvoerende capaciteiten van een marktpartij pas in een laat stadium blijken.

De overheid kan als principaal diverse markt- en marktanaloge mechanismen inzetten voor het laten "werken" van de markt. Bovens (2001, p.200) noemt hiervan enkele voorbeelden, zoals

concessieverlening en veilingen. Ook contracten worden veel toegepast. Hierin wordt vastgelegd wat er van de agent wordt verwacht met betrekking tot de te leveren diensten of producten, waarbij ook prestatieprikkels, normkosten en kengetallen een rol kunnen spelen. Om reguleringskosten terug te dringen kan gebruik worden gemaakt van zelfregulering en convenanten. Het uitgebreide instrumentarium houdt nauw verband met de grotere variatie in P-A relaties.

In het kader van onderwerpen als verzakelijking, privatisering en marktwerking wordt vaak over overheid en markt gesproken als een dichotomie. Uit het voorkomen van hybride vormen en publiek-private samenwerking blijkt dat het niet altijd gaat om een keuze tussen overheid of markt, of om het vervangen van de hiërarchisch-bureaucratische organisatievorm door een vorm die analoog is aan die van een private onderneming. In de volgende paragraaf wordt dieper ingegaan op het effect van de veranderende organisatievormen en relaties op de rolverdeling tussen overheid en markt.

## 2.4 Overheid en 'meer markt'

### 2.4.1 Overheid versus markt?

In plaats van een onderscheid tussen 'overheid' en 'markt' spreekt de WRR (2000, p.143) liever van publieke sector en een private sector. In dit onderzoek is deze definitiekwestie minder van belang en worden de begrippen door elkaar gebruikt. De identiteit van de onderzochte partijen is duidelijk, en van hybride organisatievormen is geen sprake. De provincie is principaal, is onderdeel van de overheid en behoort tot de publieke sector. De opdrachtnemer is agent, is onderdeel van de markt en behoort tot de private sector.

De identiteit van de overheid is een regelmatig terugkerend thema in de bestuurskunde. Met de opkomst van de New Public Management (NPM) benadering werd bedrijfsmatig werken bij de overheid steeds meer gemeengoed. Zoals al werd toegelicht in § 2.3.3 gaat NPM ervan uit dat de overheid kan worden beschouwd als een bedrijf: "run government like a business" (Bovens, 2001, p. 193). Sommige voorstanders van privatisering, zoals Savas (2000), gaan een stap verder en stellen dat sommige overheidstaken zelfs beter door bedrijven kunnen worden uitgevoerd.

De vraag wat de fundamentele kenmerken zijn van de overheid en hoe de overheid verschilt van een bedrijf raakt het hart van de bestuurskunde, omdat het antwoord op deze vraag bepalend is voor de afbakening van de bestuurskundige discipline ten opzichte van de bedrijfskunde. Graham Allison (1980) verwoordde dit discussiepunt als volgt: "Are government and business fundamentally alike in all unimportant aspects?" en kwam tot de conclusie dat de overheid niet gelijk is aan een private onderneming en dat de overheid niet zonder meer kan worden vervangen door private ondernemingen.

De verschillen tussen overheid en markt zijn vanuit vele invalshoeken geanalyseerd. Zo reikt Stone (2002) een tweetal conceptuele modellen aan voor het beschrijven van de samenleving. Zij plaatst het 'marktmodel' tegenover het 'polismodel'. In het marktmodel staan de strijd tussen het eigen belang van verschillende individuen en het optimaliseren van het eigen welzijn centraal. In het polis model daarentegen speelt ook het publieke belang een belangrijke rol. Deze tweedeling is rechtstreeks te vertalen in een tweedeling tussen markt en overheid, en suggereert dat publiek belangen op gespannen voet staan met het 'marktmodel'.

Lane (2000) en Jacobs (1992) gaan dieper in op de verschillen tussen overheden en bedrijven, en beschouwen de organisatie-eigenschappen die nodig zijn voor uitvoering van bepaalde publieke taken als onderscheidend voor de overheid. In de opinie van Lane en Jacobs is dit unieke karakter van de

overheid niet zonder meer verenigbaar met een bedrijfsmatige managementbenadering. Voor een aantal specifieke taken is de overheid juist beter toegerust dan private ondernemingen.

De perspectieven op de identiteit van de overheid worden door Lane (2000, p. 195) geplaatst in twee categorieën: 'public administration' en 'public management'. In de public management benadering staan het streven naar efficiëntie en het creëren van marktwerking binnen de publieke sector centraal. In de bureaucratische benadering zijn naast efficiëntie ook andere waarden van belang, zoals rechtmatigheid, het democratische gehalte en verantwoordelijkheid. Dergelijke publieke waarden komen volgens Lane in het gedrang wanneer eenzijdig wordt ingezet op een 'zakelijke overheid'.

Zoals in de vorige paragraaf al werd aangegeven, zijn privatisering en publiek-private samenwerking onderdeel van een trend, waarin de overheid geleidelijk is verzakelijkt, waarbij overheidstaken worden overgedragen aan marktpartijen en waarbij er een grote variatie in principaal-agent relaties is ontstaan. Het hoogtepunt van de privatiseringstrend lijkt inmiddels te zijn overgewaaid: in een aantal gevallen heeft de overheid inmiddels privatiseringen ongedaan gemaakt of de overheidsinvloed op de (private) bedrijfsvoering geprobeerd uit te breiden. Voorbeelden hiervan zijn de splitsing van energiebedrijven waarbij de netwerken in opnieuw in overheidshanden komen, de pogingen om de Nederlandse Spoorwegen aan prestatieafspraken te binden en de aarzelingen bij het terugbrengen van het overheidsaandeel in de luchthaven Schiphol.

Net zoals de voordelen van 'meer markt' niet in alle situaties van toepassing zijn, zoals beschreven in een volgende paragraaf, zijn ook de tekortkomingen van de overheid niet eenduidig vast te stellen. Ringeling (1993, p. 15-18) maakt duidelijk dat de invalshoek daarbij een grote rol speelt, en plaatst bij elk verondersteld nadeel een kanttekening:

- 1) Kosten en baten lopen uiteen, maar herverdelen is vaak juist het doel van overheidsbeleid;
- 2) Overheidsorganisaties hebben de neiging meer te produceren dan waar vraag naar is, maar dit is moeilijk empirisch te bewijzen;
- 3) Overheidsproductie heeft onvoorziene neveneffecten, maar dit is niet specifiek voor de overheid; en
- 4) Overheidsvoorzieningen komen niet altijd op de juiste plek terecht, maar de overheid creëert minder ongelijkheid dan de markt.

Hoewel de voor- en nadelen van de verzakelijking van de overheid moeilijk objectief zijn vast te stellen, kent de trend wel een aantal onderdelen die minder snel zullen overwaaien dan de privatiseringsgolf. Dit betreft bijvoorbeeld de benadering van de burger als 'klant' en het streven naar professionaliteit en kostenefficiëntie, maar ook het feit dat bepaalde overheidstaken niet langer vanzelfsprekend zijn en vergeleken worden met alternatieve organisatievormen, zoals uitvoering door de markt.

Verzakelijking betekent niet dat er een accentverschuiving is in de motieven van de overheid, bijvoorbeeld een streven naar winst dat in de plaats zou komen van het borgen van publieke belangen. Vanuit de publieke invalshoek is te rechtvaardigen dat er een organisatievorm wordt gekozen waarbij de kosten (productiekosten + transactiekosten) voor de samenleving zo laag mogelijk zijn. Een andere invalshoek is de kwaliteit van de dienstverlening. De overheid verwacht dat de kwaliteit beter wordt door als overheid 'anders' (onder meer zakelijker) te werk te gaan. De nieuwe werkwijzen, nieuwe vormen van samenwerking en nieuwe contractvormen komen niet uit de lucht vallen maar zijn onderdeel van een continu proces waarin de overheid probeert haar rol beter in te vullen.

Hazeu (2001) geeft aan dat marktwerking door technologische en sociaal-economische ontwikkelingen in veel gevallen aantrekkelijker is geworden dan hiërarchische aansturing door

overheidsregulering. Markten genereren informatie, en door ICT-ontwikkelingen is de hoeveelheid beschikbare informatie vergroot. Externe effecten kunnen steeds vaker tot een onderdeel van een transactie worden gemaakt (denk aan bijvoorbeeld vervuilingsrechten). Tegelijkertijd wordt regulering steeds complexer omdat de maatschappij pluriformer is geworden. De transactiekosten van de markt worden relatief lager, en de transactiekosten van regulering worden relatief hoger. Volgens Hazeu heeft deze verandering weinig te maken met modes in het bestuur of de kracht van ideologische stromingen.

De verzakelijking van de overheid kent zeker ook nadelen. Lane (2000, p. 193) waarschuwt bijvoorbeeld voor een accentverlegging naar aanbestedingen en korte-termijn contracten, in plaats van de lange termijn contracten met relaties volgens het bureaucratische, hiërarchische mechanisme. Er ontstaat hierdoor een andere P-A relatie, waarin regelmatig nieuwe partners (opdrachtnemers) moeten worden gezocht. De transactiekosten kunnen hierdoor toenemen. Als remedie voor dit probleem pleit Bertelli (2005) voor het opbouwen van lange-termijn relaties met opdrachtnemers, zodat het onderlinge vertrouwen toeneemt. Maar omdat een te innige relatie met opdrachtnemers een transparante aanbesteding in de weg staat, ligt een tussenweg ligt meer voor de hand.

De provincie Noord-Holland heeft de ambitie om beheer en onderhoud van weginfrastructuur een betere vorm en inhoud te geven, en dit betekent betere dienstverlening richting opdrachtnemers (professioneel opdrachtgeverschap) en betere dienstverlening richting burgers (klantgericht werken). De hierboven beschreven verzakelijking is in dit streven duidelijk te herkennen. Tot voor kort was de overheid op het terrein van beheer en onderhoud van weginfrastructuur te beschouwen als een monopolist met een ‘gesloten’ cultuur van specialistische ambtenaren. Tegenwoordig heeft de samenleving behoefte aan een kosteneffectieve en transparant werkende overheid die meer communiceert en samenwerkt: horizontale in plaats van verticale coördinatiemechanismen, en (dus) meer markt.

In de huidige netwerkmaatschappij, waarin verschillende actoren elkaar aanvullen en met elkaar samenwerken, is de wettelijke grondslag voor een bepaalde overheidstaak niet meer voldoende. Efficiëntie en kwaliteit zijn essentiële factoren geworden voor maatschappelijke acceptatie van uitvoering door de overheid van publieke taken. Indien de overheid er niet in slaagt een bepaalde taak met voldoende efficiëntie en kwaliteit uit te voeren, en dus onvoldoende bijdraagt aan de welvaart van het collectief, dan is er een risico van eliminatie, conform de evolutionaire selectiemechanismen (vergelijk Lewin & Volberda, 1999). De ‘andere overheid’ is vanuit deze optiek te zien als een overlevingsstrategie.

Tot het midden van de jaren '90 werden werkzaamheden door overheden in de meeste gevallen alleen uitbesteed aan het bedrijfsleven wanneer men zelf hiervoor niet de capaciteit in huis had. Daarna vond er bij veel overheidsinstanties een herdefinitie plaats van de ‘core business’: het productiewerk kon worden ‘geoutsourced’. Bij de provincie Noord-Holland was het altijd al gebruikelijk om het productiewerk (het aanleggen en onderhouden van wegen) niet zelf te doen, maar hiervoor aannemers in te schakelen. Voor Noord-Holland betekent ‘meer markt’ daarom meer dan het uitbesteden van productiewerkzaamheden: het gaat om het herverdelen van verantwoordelijkheden die verband houden met de kerntaken van de provincie.

Meer markt betekent niet automatisch minder overheid. Spreken van het ‘overlaten aan de markt’ geeft onterecht deze indruk. Volgens Bovens (2000, p. 320) is er behoorlijk wat overheidsingrijpen nodig om zeker te stellen dat inschakeling van de markt de gewenste maatschappelijke processen en effecten oproept. Regulering en toezicht blijven noodzakelijk. Daarbij veranderen de beleidsvragen waarvoor de overheid zich gesteld ziet. Hoe kunnen beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd via de



markt? Hoe kan het ontstaan van nieuwe monopolies worden voorkomen? Ook de rolverdeling tussen publieke en private partijen verandert. Bovens (2000) noemt als voorbeeld de energiesector, waar in tijden van liberalisering de rol van de overheid als regelgever, beleidsmaker en toezichthouder conflicteert met de rol als eigenaar en aandeelhouder van overheidsbedrijven.

Een ander voorbeeld van de nieuwe rol van de overheid is de rol als partner in een PPS (publiek-private samenwerking). Bij een aantal publieke taken, zoals plaatsgebonden investeringen, is het van belang dat de eenmaal gedane investeringen niet of nauwelijks voor andere doeleinden zijn te gebruiken (Hazeu, 2001, p. 76). Dit investeringsrisico betekent dat externe financiering (geld lenen bij een bank) alleen mogelijk is tegen een hoge rente. Alleen de overheid had tot voor kort de middelen om dergelijke investeringen te plegen, maar zoekt in toenemende mate naar private partners om de risico's te delen. Dit geldt ook voor investeringen in weginfrastructuur. De samenwerkingspartners zijn in constructies zoals een DBFM aan elkaar verbonden door onder andere 'sunk costs', investeringen die verloren gaan als samenwerking verbroken wordt (Hazeu, 2000, p. 77-79).

De 'nieuwe' rol van de overheid wordt vaak gekenschetst als een regisseursrol. Terwijl de uitvoerende (en vaak ook de financierende) rol van de overheid kleiner wordt, zal de interventie door de overheid bestaan uit het efficiënt organiseren van uitvoering door de markt. Dit betekent dat de overheid gebruikersbelangen verdedigt, aanbestedingen op een transparante manier organiseert, kwaliteitsnormen vastlegt en de vrije toegang tot bijvoorbeeld weginfrastructuur garandeert.

De benaming 'regisseur' veronderstelt een actieve betrokkenheid van de overheid. De overheid kan bijvoorbeeld marktregisseur zijn wanneer ze markten mede vormgeeft. Maar bij privatisering van taken is er in veel gevallen ook sprake van verminderde inhoudelijke inbreng. Savas (2000) noemt uitvoerende organisaties dienstenproducenten en spreekt daarnaast van 'service arrangers' of 'providers'. De overheid is volgens Savas in de meeste gevallen beter geschikt voor het invullen van een rol als 'service arranger' dan voor het zelf vormgeven en uitvoeren van deze diensten. Deze opvatting sluit naadloos aan bij NPM-uitgangspunten zoals in de Verenigde Staten in praktijk gebracht in het "Re-inventing Government" initiatief (Bertelli, 2005, p.4).

In § 2.2 is Savas (2000) geciteerd, die aangeeft dat private partijen bepaalde diensten efficiënter kunnen produceren dan de overheid. Hij geeft daarbij een aantal voorbeelden, zoals het gevangeniswezen. Volgens Bertelli (2005, p. 13) hebben de voorbeelden van Savas alle betrekking op diensten met lage transactiekosten, transparante condities en lage complexiteit die relatief eenvoudig te contracteren zijn. Het aantal diensten waarop deze kenmerken van toepassing zijn is beperkt. Bertelli noemt als andere voorbeelden afvalverwerking en onderhoudswerkzaamheden. Voor meer complexe dienstverlening kunnen hoog oplopende transactiekosten in de principaal-agent relatie alleen worden vermeden als er lange-termijn 'relational contracts' worden afgesloten, gebaseerd op vertrouwen.

Over de positieve effecten van liberalisering en privatisering lopen de meningen uiteen. In de vorige paragraaf werd al opgemerkt dat privatisering niet in alle omstandigheden de juiste keuze is. Bovens (2000, p.321) doet daar nog een schepje bovenop: "Gevreesd wordt dat de publieke zaak, met zijn waarden als rechtvaardigheid, solidariteit, respect en gelijkheid, wordt overgeleverd aan de markt. Is het marktdenken over zijn hoogtepunt heen of is het slechts een achterhoedegevecht in een onomkeerbaar moderniseringsproces?"

## 2.4.2 Voor- en nadelen van ‘meer markt’

In voorgaande paragrafen zijn de opkomst van een meer marktgericht werkende overheid, de bijbehorende organisatievormen en de rolverdeling tussen overheid en markt beschreven. Ook is opgemerkt dat de positieve effecten van ‘meer markt’ ter discussie staan. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de voor- en nadelen van marktwerking, en de voor- en nadelen van overheidsingrijpen wanneer het gaat om publieke belangen. Daarbij moet men zich realiseren dat er in praktijk geen sprake hoeft te zijn van overheid óf markt, zoals al is gebleken uit de verschillende alternatieve organisatievormen, waaronder mengvormen tussen publiek en privaat (§ 2.3.3). In een studie van NYFER (2003, p. 45-49), getiteld “Publieke belangen in private handen”, zijn de voor- en nadelen van marktwerking en overheidsingrijpen als volgt samengevat:

<b>Marktwerking</b>	
<p><u>Sterke kanten</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Efficiënte allocatie</li> <li>• Lage prijzen</li> <li>• Innovatie</li> <li>• Individuele keuzevrijheid</li> </ul>	<p><u>Zwakke kanten (marktfalen)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen productie publieke goederen</li> <li>• Economische machtsposities</li> <li>• Negatieve en positieve externe effecten</li> <li>• Asymmetrische informatie</li> <li>• Opportunistisch gedrag</li> <li>• Afstemmingsproblemen</li> <li>• Ongewenste verdeling</li> </ul>
<b>Overheidsingrijpen</b>	
<p><u>Sterke kanten</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Schaal- en coördinatievoordelen</li> <li>• Publieke goederen</li> <li>• Tegengaan misbruik machtsposities</li> <li>• Bevorderen transparantie</li> <li>• Internaliseren externe effecten</li> <li>• Rechtvaardige verdeling</li> </ul>	<p><u>Zwakke kanten (overheidsfalen)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inefficiënties</li> <li>• Gebrekkige informatie</li> <li>• Hoge kosten bureaucratie</li> <li>• Conflicterende doelstellingen</li> <li>• Rent-seeking</li> </ul>

Een aantal van de in het bovenstaande kader opgesomde voor- en nadelen zijn eerder in dit hoofdstuk aan de orde geweest. Het bovenstaande lijstje wijkt niet veel af van het beeld dat door andere auteurs wordt gegeven, zoals door Savas (2000). De oplossingsrichtingen kunnen echter fundamenteel van elkaar verschillen. NYFER concludeert bijvoorbeeld dat concurrentie het optimale instrument is om de publieke belangen te behartigen. Hiermee gaat NYFER verder dan het kabinet, dat in haar nota "Publieke belangen en marktordening" (2000) marktordening ziet als één van de instrumenten. Door te spreken van het ‘primaat van de concurrentie’ gaat NYFER overigens niet zo ver om marktwerking uit te roepen tot de organisatievorm die onder alle omstandigheden de voorkeur heeft, waar Savas (2000) wel toe neigt. Savas neemt nadrukkelijk de vrije markt als uitgangspunt, en ziet alleen ruimte voor overheidsingrijpen waar dat niet anders kan. Weer andere auteurs, zoals Leys (2001), zien juist elke vorm van privatisering als het verkwanselen van publieke belangen.

Onder de oppervlakte van deze discussie speelt een forse ideologische tegenstelling tussen aanhangers van het marktdenken (‘het primaat van de vrije markt’) en aanhangers van de publieke zaak (‘het primaat van de politiek’). Deze tegenstelling houdt nauw verband met de verschillen tussen liberaal en sociaal-democratisch politiek gedachtegoed. Waar in de liberale stroming de markt als context wordt

gezien waaraan de overheid kan bijdragen door noodzakelijke ingrepen te plegen, wordt in de sociaal-democratische stroming het publieke domein als context gezien waarin de markt een plaats heeft.

Het is niet de ambitie van dit onderzoek om aan te tonen dat één van deze stromingen gelijk heeft. Geprobeerd wordt om de praktische implementatie van ‘meer markt’ te onderbouwen door de publieke belangen als uitgangspunt te nemen voor de keuze voor organisatievorm en borgingsinstrumenten. Daarbij wordt geen standpunt ingenomen over de vraag of de markt ten dienste staat van de publieke zaak, of de publieke zaak ten dienste staat van de markt.

Om de tegenstelling tussen deze stromingen te illustreren, is het interessant om het standpunt van Leys (2001) te vergelijken met de neo-institutionele economische benadering zoals beschreven in § 2.3. Leys spreekt van market-driven politics: "The economy is replacing society as the subject of politics". Het publieke domein wordt het speelveld van op winst beluste ondernemingen, en daarbij wordt niet alleen de levering van publieke goederen en diensten, maar ook de nationale cultuur en het democratisch burgerschap bedreigd. Volgens Leys zijn publieke diensten "a key aspect of a democratic society; they express such a society's collective interests and they help shape it at the same time. There is never no alternative." Ondernemingen worden volgens Leys alleen gedreven door de belangen van aandeelhouders, en dat is te allen tijde onverenigbaar met het behartigen van publieke belangen.

Het betoog van Leys vertoont overeenkomsten met de opvattingen van Jane Jacobs (1992), die in haar publicaties aandacht besteedde aan de dichotomie tussen de cultuur van het publieke domein en die van de markt. Zij herkende twee verschillende ‘ethical systems’ en beschreef deze als ‘morele syndromen’. Het wachtersyndroom heeft te maken met het vermijden van commercie, respect voor traditie & hiërarchie, loyaliteit aan de publieke zaak en een vorm van fatalisme. Het commerciële syndroom is hiervan de tegenhanger. Handel is volgens Jacobs volledig in strijd met de cultuur van het publieke domein, en de twee ethische systemen dienen dan ook niet te worden vermengd, zoals in hybride organisaties.

Het enigszins marxistisch aandoende betoog van Leys is een felle reactie op de gang van zaken bij privatisering in Engeland, en de daarbij geboekte resultaten. Ook in Nederland is in het begin van deze eeuw een tegenbeweging op gang gekomen die de voordelen van privatisering ter discussie heeft gesteld. In 2000 werd deze ontwikkeling al gesignaleerd door Bovens, zoals geciteerd in § 2.4.1. In de jaren '90 verscheen in Nederland een groot aantal publicaties over privatisering, en ‘meer markt’ stond hoog op de politieke agenda. Enkele uitzonderingen daargelaten werd er vooral aandacht besteed aan de “hoe” vraag en was er nauwelijks plaats voor contrasterende opvattingen.

Inmiddels zijn de standpunten ten aanzien van privatisering in Nederland wat genuanceerder geworden, niet in de laatste plaats door artikelen in de landelijke nieuwsmedia over de nadelen van marktwerking en bedrijfsmatig werken in bijvoorbeeld de zorgsector. De provincie Noord-Holland sluit zich aan bij deze genuanceerde benadering door niet alleen te onderzoeken hoe de markt een grotere rol kan worden gegeven, maar door ook na te gaan waar de grenzen van marktwerking liggen in relatie tot de borging van publieke belangen. Een genuanceerde visie betekent dat wordt erkend dat ‘meer markt’ niet in alle opzichten en omstandigheden beter is. Wilson (2000) verwoordt een dergelijke visie in zijn beschrijving van de bureaucratie in de Verenigde Staten. Volgens Wilson probeert de overheid dingen te doen waar ze niet goed in is (p. 368) maar tegelijkertijd doet de overheid ook veel zaken goed. Hij geeft een citaat van Charles Wolf<sup>3</sup>: "both markets and governments

---

<sup>3</sup> Charles Wolf Jr, *Markets or Governments: Choosing Between Imperfect Alternatives*, Cambridge, Mass, MIT Press, 1988

have their imperfections; many things we might want to do collectively require us to choose between unsatisfactory alternatives".

## 2.5 Borging van publieke belangen

Borgen betekent letterlijk het ‘beletten dat iets loslaat of verloren gaat’ en gaat daarmee verder dan belangenbehartiging. Wanneer de overheid een eindverantwoordelijkheid op zich neemt voor het behartigen van bepaalde maatschappelijke belangen is het niet vanzelfsprekend dat deze belangen zo optimaal mogelijk worden gediend (WRR, 2000). Van Wart (1998, p.21) waarschuwt voor ambtenaren die uit naam van een ‘publiek belang’ beslissingen nemen en daarmee zichzelf discretie gunnen, aangezien zij zelf definiëren wat dit publieke belang behelst. Ook is volgens Wart niet altijd duidelijk wie de principaal is van ambtenaren: handelen zij in opdracht van gekozen politici of in opdracht van het volk? Deze onduidelijkheden hebben meerdere consequenties, en één daarvan is dat er altijd aandacht noodzakelijk is voor borging van publieke belangen. Borgingsmechanismen zijn niet alleen van belang wanneer uitvoering plaatsvindt door een marktpartij, maar ook wanneer deze door een overheid wordt verzorgd.

In de vorige paragraaf is beschreven hoe en waarom private betrokkenheid tot stand komt bij taken die tot voor kort tot het exclusieve domein van de overheid hebben behoord. Een belangrijke overweging hierbij is de vraag in hoeverre publieke belangen gediend zijn met het overdragen van verantwoordelijkheden aan de markt. Volgens NYFER (2003, p. 42) kleven aan alle nutssectoren en infrastructures bepaalde maatschappelijke belangen die niet zonder meer door de markt behartigd zullen worden, en worden andere maatschappelijke doelstellingen juist beter gewaarborgd in een marktomgeving. NYFER pleit voor het identificeren van deze publieke belangen, op basis waarvan per sector kan worden nagegaan in welke private betrokkenheid of overheidsbemoediging gewenst is.

Voor borging van publieke belangen zal allereerst bekend moeten zijn wat die publieke belangen precies zijn. In paragraaf 2.2 is een poging gedaan inzicht te verschaffen in de kenmerken van deze publieke belangen. Bij publieke belangen die duidelijk in relatie staan tot maatschappelijke belangen is de noodzaak van bescherming van deze belangen evident, maar in veel gevallen is deze relatie juist verre van duidelijk. Nader specificeren kan een oplossing zijn, maar wanneer de belangen inhoudelijk te specifiek worden en bijvoorbeeld betrekking hebben op een bepaalde kwaliteit van de wegverharding, dan wordt de vraag “waarom borging” weer lastiger te beantwoorden. Specifieke belangen kunnen moeilijk verenigbaar zijn met collectieve interventie.<sup>4</sup>

Alvorens over te gaan tot een beschrijving van de onderzoeksaanpak, zal eerst nader worden ingegaan op deze specifieke publieke belangen. Ook worden de te onderzoeken borgingsinstrumenten, de manieren waarop borging van publieke belangen kan worden bewerkstelligd, nader toegelicht.

### 2.5.1 De publieke belangen bij beheer van weginfrastructuur

Het financieren, aanleggen, exploiteren en beheren van verkeerswegen is in Nederland lange tijd uitsluitend een domein van de overheid geweest. Wanneer verder wordt teruggegaan in de geschiedenis valt op dat dit niet altijd het geval is geweest. Voordat de overheid zich ging bezighouden met aanleg en beheer van wegen als een collectief goed, in een tijd waarin het

---

<sup>4</sup> De in § 2.2.4 genoemde twee dimensies van publieke waarden (Dicke en Steenhuisen, 2006) zijn hier te herkennen: de dimensies publiek-privaat en proces-inhoud laten niet alleen ruimte voor meerdere interpretaties, maar een interpretatie in de tweede dimensie (bijvoorbeeld een inhoudelijke specificatie) kan een interpretatie in de tweede dimensie beïnvloeden en vice versa.

overheidsapparaat nog beperkt van omvang was, waren private wegen waarop tol werd geheven een gangbaar verschijnsel.

De overheid heeft de publiekrechtelijke taak te zorgen voor aanleg, instandhouding en bruikbaarheid van de openbare wegen. Het belang van deze taak is door Savas (2000, p. 237) als volgt geformuleerd: "infrastructure is so important, benefits so many people, and requires so much capital that the private sector could not be entrusted with this responsibility and in any event lacks the resources".

Verkeerswegen zijn van groot belang voor een groot aantal mensen: er zijn maatschappelijke belangen mee gemoeid. Het maatschappelijke belang is een publiek belang omdat de overheid ervoor heeft gekozen dit belang te behartigen. De onderliggende reden daarvan is marktfalen: de private sector kan deze verantwoordelijkheid niet dragen.

Naast marktfalen worden er ook wel andere argumenten genoemd voor een actieve overheidsrol bij investeringen in infrastructuur, bijvoorbeeld groei- en werkgelegenheidseffecten. Echter, dezelfde effecten zouden kunnen optreden wanneer de activiteiten worden overgelaten aan de markt, zo merkt het Ministerie van OCW (2000) in haar rapport terecht op. Ook hoeft een actieve overheidsrol niet te betekenen dat de overheid zelf de uitvoerende taken op zich neemt. Met andere woorden, dit 'belang' kan niet worden gezien als een argument voor uitvoering van wegbeheertaken in het publieke domein. Het is echter denkbaar dat een vernieuwde rolinterpretatie van de overheid op het terrein van wegbeheer een stimulerend effect heeft op innovaties, en daarmee op concurrentiekracht van het bedrijfsleven, op groei en op werkgelegenheid.

De oorzaken van het marktfalen, voortbordurend op de formulering van Savas, hebben te maken met de specifieke kenmerken van weginfrastructuur. Welke kenmerken maken weginfrastructuur tot een collectief goed? Het onderzoek van het Ministerie van OCW naar de kenmerken van kennisinfrastructuur beschrijft de kenmerken van fysieke infrastructuur als volgt: "Traditioneel werd de planmatige en financiële verantwoordelijkheid voor fysieke infrastructuur meestal toebedeeld aan de overheid, aangezien door marktfalen meestal geen particuliere ondernemer bereid zou zijn hieraan geld te besteden. Dat heeft te maken met onomkeerbaarheid (irreversibiliteit), inflexibiliteit ('lumpiness'), grootschaligheid, ondeelbaarheid en lange 'pay-back'-periodes van investeringen in infrastructuur" (Ministerie OCW, 2000).

Lange tijd is er verondersteld dat alleen de overheid dergelijke goederen op een optimale manier kan produceren. Dit gold tot voor kort ook voor een gerelateerd product, het openbaar vervoer. Bij openbaar vervoer zijn de ontstane overheidsmonopolies inmiddels als ondoelmatig terzijde geschoven en zijn er concessies aan marktpartijen voor in de plaats gekomen. Openbaar vervoer is te beschouwen als een semi-collectief goed, waarvan het gebruik niet onbeperkt is. Weginfrastructuur is veel meer een collectief goed, waarbij het principe van niet-uitsluitbaarheid geldt: in principe kan elke burger van deze faciliteit profiteren. Hierbij kan echter een kanttekening worden geplaatst. In een aantal opzichten vertoont ook weginfrastructuur steeds meer kenmerken van een semi-collectief goed. Het gebruik ervan is door bijvoorbeeld congestie niet onbeperkt, en veel overheidsmaatregelen hebben differentiatie van gebruikers als kenmerk. Zo zorgt rekeningrijden voor het terugdringen van bepaalde soorten gebruik. In het geval van tolwegen vindt verrekening van de kosten van productie en onderhoud plaats op vrijwillige basis.

Juist door deze veranderende kenmerken ontstaan er mogelijkheden voor een grotere inbreng van de particuliere sector: Het Ministerie van OCW (2000) geeft hiervoor de volgende onderbouwing: "Alleen in bijzondere gevallen waarbij de gebruiker exclusief geïdentificeerd kan worden (bijvoorbeeld bij gebruik van een brug, veerpont of tunnel) blijkt particuliere financiering meer voor de hand te liggen. Dankzij de moderne elektronica is het thans mogelijk om in toenemende mate

eigendomsrechten en gebruik toe te wijzen, waardoor het private gebruik van infrastructuur beter geraamd kan worden en dus ook particuliere financiering meer voor de hand ligt. Dit wijst op een tendens tot een geringere bijdrage van overheidsmiddelen voor fysieke infrastructuur."

Gebaseerd op de studies van het Ministerie van Financiën (2004) en de Raad voor Verkeer en Waterstaat (2004) kunnen de publieke belangen met betrekking tot weginfrastructuur als volgt worden samengevat:

- Universele beschikbaarheid en toegankelijkheid tegen optimale en gelijke voorwaarden ("mobiliteit voor iedereen");
- Betaalbaarheid (optimale en gelijke prijzen);
- Leveringszekerheid (continuïteit), onder meer door zo weinig mogelijk congestie;
- Beschikbaarheid van informatie voor de regelgever, de toezichthouders en de afnemers over de bedrijfsvoering van zulke aanbieders;
- Bescherming van milieu en ruimtelijke kwaliteit;
- Bescherming van gebruikers en consumenten; en
- Veiligheid.

Bovengenoemde belangen lijken sterk op de belangen die gelden bij nutsvoorzieningen zoals levering van energie en water. Kwaliteitsaspecten worden soms als apart belang genoemd, maar spelen een rol in alle hierboven genoemde belangen. Volgens NYFER (2003) verzandt het formuleren van publieke belangen snel in een "samenraapsel van nobele doelen". Met deze kritische noot lijkt NYFER te suggereren dat publieke belangen vaak te weinig concreet zijn om er beleid op te kunnen voeren. Het voert te ver om daaruit de conclusie te trekken dat NYFER zich hiermee kwalificeert als aanhanger van de eerder genoemde vrije markt ideologie. Constructiever is het om te erkennen dat publieke belangen concreet moeten worden gemaakt om deze te kunnen borgen. In praktijk gebeurt dit 'concreet maken' door bijvoorbeeld gewenste kwaliteitsniveaus te specificeren.

In het "Groenboek over diensten van algemeen belang" van de Europese Commissie (2003) zijn vrijwel identieke opsommingen te vinden waar het gaat om 'openbare dienstverplichtingen'. Dit betreft verplichtingen die door de overheid aan een dienstverlener worden opgelegd om te waarborgen dat aan bepaalde doelstellingen van algemeen belang wordt voldaan. De Raad voor Verkeer en Waterstaat (2004) raadt aan om bij de concretisering van publieke belangen aansluiting te zoeken bij de visie en het begrippenkader van de Europese Commissie.

Aan bovengenoemde verplichtingen kan deels worden voldaan door het aanleggen van voldoende, veilige, toegankelijke wegen op de juiste plek. Maar naast aanleg is ook beheer en onderhoud noodzakelijk om ervoor te zorgen dat deze aspecten blijvend worden gewaarborgd. Het is van belang hierbij op te merken dat er kennelijk sprake is van een dimensie die in het voorgaande nog niet aan de orde is geweest: naast de vraag hoe publieke belangen kunnen worden geborgd bij uitvoering van beheer- en onderhoudstaken, vormt beheer en onderhoud zelf een middel om aan "openbare dienstverplichtingen" ten aanzien van publieke belangen invulling te geven. In onderstaand overzicht van belangen bij beheer en onderhoud komen beide aspecten aan de orde:

- Universele beschikbaarheid is niet direct gerelateerd aan beheer, maar kan wel een rol spelen bij privatisering van beheertaken of van de weg zelf;
- Betaalbaarheid wordt bevorderd door het op efficiënte wijze uitvoeren van beheer en onderhoud. Consumenten (weggebruikers) zijn niet gebaat bij onnodig hoog oplopende beheerkosten, wanneer deze bijvoorbeeld via belastingen worden verrekend;
- Continuïteit wordt gewaarborgd door beheer, dat ervoor zorgt dat de weg bruikbaar blijft. Een betrouwbare leverancier van weginfrastructuur zorgt ervoor dat de consument kan vertrouwen op

de beschikbaarheid van wegen. Onderhoudswerkzaamheden kunnen de beschikbaarheid tijdelijk verminderen, en er dient rekening te worden gehouden met optimale doorstroming van het verkeer;

- Weggebruikers, regelgevers en toezichthouders dienen na te kunnen gaan of de bedrijfsvoering van de aannemer voldoet aan de eisen van efficiëntie en kwaliteit;
- Aan bescherming van milieu en ruimtelijke kwaliteit wordt door beheer en onderhoud bijgedragen doordat wordt gezorgd voor een ‘leefbare’ omgeving, bijvoorbeeld met kwalitatief hoogwaardige ontwerpen of door geluidsarme verhardingen toe te passen;
- Bescherming van gebruikers en consumenten vindt plaats door bijvoorbeeld als beheerder aanspreekbaar te zijn voor weggebruikers met klachten of schade; en
- Beheer en onderhoud dienen ervoor te zorgen dat de weg veilig is en blijft.

De koppeling tussen publieke belangen en beheertaken met betrekking tot weginfrastructuur zoals die hierboven is gemaakt is voor het strategische plan van de Directie Beheer en Uitvoering van de Provincie Noord-Holland (2006) een belangrijk uitgangspunt, maar de precieze aard van deze koppeling blijft onbesproken. In het plan van de provincie wordt regievoering genoemd als “hulpmiddel om als overheid nog beter te doen wat we het beste kunnen: keuzes maken in de verdeling van schaarse gemeenschapsmiddelen om gemeenschapsdoelen met betrekking tot infrastructuur te realiseren”. Beleidsontwikkeling op het gebied van beheer en uitvoering gezien als het “afwegen van maatschappelijke belangen en omzetten in uitvoerbaar beleid”. Dit wordt enerzijds vertaald in een aantal eisen die aan het (primaire) proces worden gesteld, zoals het leveren van kwaliteit op een doelmatige wijze, en anderzijds in een aantal doelen in het kader van het motto “vlot en veilig door een leefbaar Noord-Holland”.

Het goeddeels abstract blijven van achterliggende publieke belangen is een veel voorkomend verschijnsel, constateert ook de Raad voor Verkeer en Waterstaat (V&W) in een rapport getiteld “Hoezo Marktwerking” (2004). De Raad voor V&W onderscheidt de volgende soorten publieke belangen:

- 1) Publieke belangen die de individuele gebruiker centraal stellen, zoals betaalbaarheid, betrouwbaarheid, bereikbaarheid;
- 2) Publieke belangen die het collectief van de Nederlandse samenleving als vertrekpunt nemen, bijvoorbeeld algemeen maatschappelijke belangen zoals duurzaamheid en veiligheid; en
- 3) Collectieve belangen die de marktpositie van de ondernemingen in de sector betreffen, zoals continuïteit, economisch prestatievermogen, concurrentiekracht, ‘level playing field’, inkomsten voor de schatkist.

Deze belangen zijn vaak onderling tegenstrijdig, waarbij er expliciete afwegingen en keuzes moeten worden gemaakt. Een extra investering in veiligheid kan bijvoorbeeld gevolgen hebben voor de betaalbaarheid. Ook dient volgens de Raad voor V&W in aanmerking te worden genomen dat de definitie van publieke belangen dynamisch is naar tijd en context.

De Raad voor V&W beveelt aan “om de te borgen publieke belangen niet in algemene termen te formuleren, maar direct en meetbaar te relateren aan opeenvolgende stappen in een concreet veranderingstraject”. In hetzelfde rapport wordt opgemerkt dat verschillende publieke partijen vaak verschillende lijsten met te borgen publieke belangen hanteren, die verschillend worden geconcretiseerd. Aanbevolen wordt om binnen het openbare bestuur een basischecklist van publieke belangen op te stellen. In het kader van dit onderzoek volstaat het te benadrukken dat de te borgen publieke belangen niet een vaststaand gegeven zijn.

Een andere vermeldenswaardige overweging van de Raad voor V&W is de constatering dat het politiek vaak aantrekkelijk is om heldere keuzes ten aanzien van borging van publieke belangen te vermijden. In het voorgaande is al opgemerkt dat publieke belangen niet altijd concreet geformuleerd zijn. Volgens de Raad kan effectieve borging alleen worden vormgegeven wanneer over expliciet gemaakte belangen debat wordt gevoerd. Een debat dat volgens de Raad niet vanzelfsprekend volledig in het overheidsdomein plaatsvindt, omdat ook maatschappelijke organisaties hierin een rol kunnen vervullen, en waar het gaat om individuele gebruikersbelangen ook de weggebruikers zelf. Het is opmerkelijk dat de Raad hier een stapje verder gaat dan de WRR, die bij haar definitie van publieke belangen uitgaat van maatschappelijke belangen die door de politiek tot publieke belangen zijn verheven. De Raad voor V&W nuanceert deze definitie door nadrukkelijk een rol te bepleiten voor andere fora dan ‘de politiek’.

En de Raad geeft nog een advies, namelijk om niet alleen na te denken over publieke belangen op momenten dat er een verandering wordt voorbereid of plaatsvindt in de organisatievorm, zoals overdracht van een taak naar het bedrijfsleven. Ook wanneer de taak in publieke handen blijft is een helder zicht noodzakelijk op de publieke belangen. Zonder deze helderheid kunnen de belangen niet effectief worden geborgd. De boodschap van dit advies is niet mis te verstaan. Wanneer collectieve taken worden uitgevoerd door een publieke partij, dan betekent dit zeker niet automatisch dat publieke belangen geborgd zijn.

In dit onderzoek voor de provincie Noord-Holland staat de borging van publieke belangen centraal, met als concrete aanleiding een mogelijk vergrote rol van de markt. Het is echter ook zonder mogelijke privatisering de moeite waard aandacht te schenken aan publieke belangen en borgingsinstrumenten. Ook zonder het vooruitzicht van privatisering is het nuttig een helder zicht te hebben op de publieke belangen, de bruikbaarheid van borgingsinstrumenten en de juiste inzet van deze instrumenten.

## **2.5.2 De borgingsinstrumenten**

De toepassing van instrumenten past in de analytische visie op overheidsbeleid. In deze visie staat rationeel handelen centraal, waarbij voor het bereiken van bepaalde doelen bepaalde instrumenten worden geselecteerd. Deze benadering wijkt af van de politieke visie (zie onder meer Bovens, 2001, p. 85), waarbij juist niet-rationele factoren de hoofdrol spelen.

Borgingsinstrumenten hebben als doel een bepaalde toestand of een bepaald belang “veilig te stellen” zoals aan het begin van paragraaf 2.5 is beschreven. In dit onderzoek gaat de aandacht specifiek uit naar instrumenten die kunnen worden ingezet voor het borgen van publieke belangen bij het overdragen van verantwoordelijkheden naar marktpartijen. De meest vergaande vorm daarvan is eigendomsoverdracht, waarbij de overheid de invloed verliest die aan eigendom verbonden is (Van Twist, 1999, p. 348).

In de onderstaande lijst, gebaseerd op de Vragenlijst Publiek Kader<sup>5</sup> van het Ministerie van Financiën (2004), zijn de instrumenten voor het veiligstellen van publieke belangen ingedeeld in een publiekrechtelijke en een privaatrechtelijke categorie. De instrumenten (middelen) zijn aflopend gerangschikt naar de zwaarte van het instrument, of de kracht van de invloed die ermee kan worden uitgeoefend:

---

<sup>5</sup> Het goed geborgd zijn van publieke belangen wordt door het Ministerie van Financiën 'publiek kader' genoemd.



### Publiekrechtelijke middelen

- ambtelijke hiërarchie (directe ministeriële verantwoordelijkheid)
- uitvoering door een agentschap of publiekrechtelijk ZBO
- wet- en regelgeving
- verlenen van vergunningen
- concessies (gaswinning, openbaar vervoer)
- aanbestedingen
- veilingen
- vermogensoverdrachten (subsidies e.d.)

### Privaatrechtelijke middelen

- overeenkomst
- uitvoering door een stichting of een onderneming zonder rechtspersoonlijkheid
- oprichting van of deelneming in een vennootschap

De WRR (2000) onderscheidt vier categorieën instrumenten voor borging van publiek belang:

1. Borging met concurrentie (op een markt met meer vragers en meer aanbieders wordt vooral de efficiënte uitvoering bevorderd);
2. Borging met behulp van regels (middels wetten en contracten worden de gedragalternatieven ingeperkt opdat het betreffende publieke belang optimaal wordt gediend);
3. Institutionele borging (middels het versterken van waarden en normen binnen een bepaalde organisatie indien deze de behartiging van het betreffende publieke belang ondersteunen); en
4. Borging via hiërarchie onder leiding van een politieke bestuurder (de ondergeschikte wordt geacht aanwijzingen van de minister uit te voeren, waar de minister zelf verantwoordelijk is tegenover het parlement).

De vierde vorm is volgens de WRR (2000, p. 60) uniek voor de publieke sector. Dit betekent dat de private sector voor het borgen van publieke belangen geen gebruik kan maken van instrumenten uit deze categorie. De eerste vorm (marktwerking) is kenmerkend voor de private sector: de publieke sector kan hiervan niet of nauwelijks gebruik maken voor het borgen van publieke belangen.

Een kanttekening kan worden geplaatst bij de door de WRR veronderstelde afwezigheid van hiërarchische borging in de private sector. Immers, de verantwoording die de voorzitter van de Raad van Bestuur van een beursgenoteerde onderneming aflegt aan de aandeelhouders met betrekking tot de bedrijfsvoering binnen de onderneming vertoont overeenkomsten met de politieke verantwoording die een bestuurder in de publieke sector aflegt. Het mechanisme bestaat dus wel in de private sector, alleen gaat het hier niet om publiek belang maar om aandeelhoudersbelang. In sommige gevallen kunnen deze belangen echter dezelfde zijn.

De toepasbaarheid en geschiktheid van een borgingsinstrument hangt in de eerste plaats samen met de aard van het publieke belang dat in het geding is. Ook hangt het samen met de aard en de cultuur van de betreffende organisatie. Volgens de WRR (2000) zijn voor het disciplineren van private organisaties andere mechanismen nodig dan voor het disciplineren van publieke organisaties.

Er zijn veel andere indelingen van borgingsinstrumenten mogelijk. Dicke en Steenhuisen (2006) gaan bijvoorbeeld uit van de volgende drie categorieën:

- Hiërarchie (regulering van publieke waarden);
- Netwerk (interactie over publieke waarden); en
- Markt (concurrentie met publieke waarden).

De WRR-categorieën zijn hierin te herkennen, maar de definities wijken net iets af. Dicke en Steenhuisen introduceren een interessant aspect, namelijk dat er voor bedrijven mogelijkheden zijn om zich te profileren met publieke waarden. Deze invalshoek ontbreekt in de WRR-indeling. Onder meer omdat Dicke en Steenhuisen ‘uitbesteding’ zien als onderdeel van de categorie ‘markt’ is deze indeling voor dit onderzoek minder geschikt. Uitbesteding is in dit onderzoek meer een gegeven: er staan verschillende borgingsinstrumenten ter beschikking voor borging van publieke belangen wanneer er wordt uitbesteed. Ook is het onderscheid dat in de WRR-indeling wordt gemaakt tussen regulering middels contracten en politieke verantwoording van belang voor het onderzoek.

Borgingsinstrumenten vormen de analyse-eenheid in dit onderzoek. De onderzochte instrumenten zijn ingedeeld in vier categorieën, waarbij de categorieën van de WRR (2000) als basis zijn gebruikt. Er wordt in dit onderzoek geen onderscheid gemaakt tussen borging van publieke belangen in de private sector of borging in de publieke sector, zoals door de WRR in haar rapport. In de eerste plaats omdat al is vastgesteld dat er vele mengvormen tussen organisatievormen bestaan, waardoor de publieke en de private sector niet meer helder van elkaar kunnen worden onderscheiden. Het ligt meer voor de hand om het accent te leggen op de overheid die (eind-)verantwoordelijk is voor borging van publieke belangen, en deze borging kan (laten) bewerkstelligen middels een aantal instrumenten, ongeacht of de borging plaatsvindt in de publieke of private sector.

De vier categorieën borgingsinstrumenten in dit onderzoek zijn:

(1) Transparante aanbesteding

In plaats van marktwerking of concurrentie is de eerste categorie samengevat onder de noemer ‘transparante aanbesteding’. Concurrentie als zodanig is te beschouwen als een mechanisme of toestand in een markt met borging van publieke belangen als een mogelijk effect. Het instrument dat overheden kunnen inzetten om deze toestand met de bijbehorende effecten te bewerkstelligen is niet ‘marktwerking’ zelf maar veel meer het introduceren of bevorderen van marktwerking door middel van aanbesteding volgens heldere en eerlijke procedures. Marktwerking is volgens de WRR als categorie van borgingsinstrumenten voorbehouden aan de private sector. Transparante aanbesteding daarentegen is wel een instrument dat de publieke sector ter beschikking staat voor het borgen van publiek belang.

Het toepassen van dit instrument heeft net als ‘concurrentie’ vooral betrekking op het publieke belang van efficiënte uitvoering in een markt met meer vragers en meer aanbieders. Met het adjectief ‘transparant’ wordt benadrukt dat hierbij aspecten als integriteit (van de principaal) en volledigheid van informatie (in de relatie tussen principaal en agent) van belang zijn. De reikwijdte van deze twee vormen van transparantie is nauw verbonden met de vraag wie als principaal wordt gezien: de volksvertegenwoordiging of het volk zelf. Transparantie kan ook betekenen dat de inhoud van contracten tussen overheid en aannemer openbaar wordt gemaakt. Dit gaat een stap verder dan een open informatie-uitwisseling tussen de aannemer en de overheid, en kan leiden tot controverse. Mylvaganam en Borins (2004) geven hiervan een voorbeeld in een beschrijving van het aanbestedingsproces van een Canadese tolweg.

Volgens de Wereldbank (Guasch, 2004) vormt transparante aanbesteding in combinatie met marktwerking een belangrijke component in een zorgvuldige overdracht van publieke diensten op het gebied van weginfrastructuur naar de private sector door een privatisering of een concessie. Guasch onderscheidt als succesfactoren onder meer contractuele zaken en toezicht, maar ook:

- Het terugdringen van monopolieposities in de sector, bijvoorbeeld door het ‘ontbundelen’ van de overheid zelf;
- Marktregulering, bijvoorbeeld ondersteund door het oprichten van een regulerende instantie;
- Prekwalificatie: concurrerende bedrijven dienen aan bepaalde technische of economische basisvoorwaarden te voldoen om deel te kunnen nemen aan het bieding- en selectieproces;
- Een aanbesteding- of veilingprocedure waarmee de meest efficiënte private partij kan worden gevonden; en
- Het geven van de opdracht aan één van de private partijen op basis van selectiecriteria.

Een aanbestedingsprocedure is een mechanisme voor het oplossen van het screening probleem in een principaal-agent relatie (zie § 2.3.2). Potentiële agenten zijn in deze procedure genoodzaakt zich bloot te geven, zodat de informatieasymmetrie met betrekking tot de capaciteiten van de agent vermindert (Bertelli, 2005, p. 14). Dit is bedoeld om te voorkomen dat eventuele slechte eigenschappen van de agent pas zichtbaar worden na het leveren van een slecht product, door Bertelli een ‘lemon’ genoemd. Net als ex-post monitoring (zie het instrument ‘toezicht’) is ex-ante screening een activiteit waarin de principaal dient te investeren.

## (2) Contractuele bepalingen

De WRR (2000) geeft aan dat door wetten en contracten de gedragsopties worden ingeperkt met als doel het betreffende publieke belang optimaal te dienen. Dat de inhoud van contracten een wettelijke basis dient te hebben spreekt voor zich. Wetten of ‘juridische aspecten’ spelen niet alleen in deze categorie een rol. Ook het instrumentarium in andere categorieën kan een juridisch karakter hebben, bijvoorbeeld met betrekking tot aanbestedingsprocedures of procedures voor het afleggen van verantwoording.

Deze categorie instrumenten wordt hier iets specifiekier aangeduid als ‘contractuele bepalingen’, waarbij een accent gelegd wordt op de inhoud van contracten: technische, functionele en financiële voorwaarden. Guasch (2004) onderscheidt als technische, functionele en financiële voorwaarden onder meer afspraken over de contractduur, afgesproken investeringen, kwaliteitsparameters, verdeling van opbrengsten, voorzieningen voor toezicht, bepalingen met betrekking tot tariefwijzigingen en afspraken over de overdracht na afloop van het contract. Door ondertekening van het contract worden de afspraken tussen de principaal en de agent vastgelegd.

Contracten vormen een belangrijk element in de zakelijke relatie tussen de overheid als principaal en de private onderneming als agent. Omdat er gestreefd wordt naar zo laag mogelijke productie- en transactiekosten spelen financiële aspecten in contracten een grote rol. Wanneer een private partij optreedt als mede-investeerder, dan levert dit een bepaalde zeggenschap op die ten koste kan gaan van de mogelijkheden van de overheid de publieke belangen goed te borgen. Het Ministerie van Financiën (2004, p.6) wijst erop dat het publieke kader alleen als ‘voldoende robuust’ is te beschouwen als het goede mogelijkheden biedt voor behartiging van het publieke belang buiten de deelneming om. Dit betekent dat er naast financiële betrokkenheid andere instrumenten beschikbaar moeten zijn voor borging van publiek belang. Dit kunnen niet-financiële contractbepalingen zijn, al dan niet in combinatie met instrumenten uit de overige drie instrumentcategorieën.

## (3) Institutionele waarden en normen

Wart (1998) beschrijft vijf bronnen van waarden in de publieke sector: individuele waarden, professionele waarden, organisatiewaarden, legale waarden en waarden met betrekking tot het

publieke belang. Het spreekt voor zich dat de eerstgenoemde waarden niet altijd aansluiten op de waarden die verband houden met het publieke belang. Dit geldt ook voor additionele waarden die voorkomen in de private sector, zoals commerciële waarden. De WRR (2000) ziet als doel van het borgingsinstrument 'institutionele waarden en normen' het versterken van waarden en normen binnen een bepaalde organisatie ter ondersteuning van de behartiging van publiek belang.

Deze waarden met betrekking tot het publieke belang zijn gerelateerd aan het volgen van een door de politiek bepaalde richting, maar gaan ook verder dan dat. Naast datgene wat door de politiek is bepaald kan ook worden gedacht aan de algemene waarden die aan de publieke sector worden toegeschreven, zoals legitimiteit en het 'eerlijk verdelen'. Wart (1998) wijst erop dat er verschillende definities van publieke waarden bestaan, vanuit de invalshoeken maatschappij, individu en bestuur:

- 1) Publieke sector als bewaker<sup>6</sup> van maatschappelijke waarden voor de lange termijn, zoals democratie, scheiding kerk en staat, kapitalisme, het individuele streven naar geluk en veiligheid;
- 2) Publieke sector als beschermer van de rechten van het individu; en
- 3) Publieke sector als 'steward' voor de democratische betrokkenheid van het volk.

De laatste definitie benadert het dichtst het concept van de overheid die werkt als agent voor het volk als principaal. Er is daarbij een verschil met het volgen van het 'politiek bepaalde'. De vraag is of ambtenaren werken in opdracht van gekozen politici of in opdracht van het volk: wie is nu eigenlijk de principaal? Wart (1998, p.21) waarschuwt dat het concept 'publiek belang' kan worden gebruikt als bron van ambtelijke discretie, en daarmee bestuurlijke macht. Mede vanwege de verschillende mogelijke interpretaties van dit begrip, wordt 'publiek belang' vaak gebruikt als onderbouwing van ambtelijke beslissingen.

Publieke waarden en normen zijn als instrument nauwelijks tastbaar, en hebben vooral te maken met een verantwoordelijkheidsgevoel voor het veiligstellen van publieke belangen zoals deze in voorgaande paragrafen zijn beschreven. Vaak worden de termen 'publiek belang' en 'publieke waarde' zelfs als alternatief voor elkaar gebruikt, zoals door Dicke en Steenhuisen (2006).

Het gaat in deze categorie hoofdzakelijk om procesmatige en gedragogerelateerde borgingsmechanismen, die zich niet altijd lenen voor vastlegging in een contract. Ook zijn zij bij publieke organisaties niet 'automatisch' geborgd via de hiërarchie, zoals de WRR (2000) al constateerde. De institutionele waarden en normen werken als borgingsinstrumenten omdat zij een kader kunnen vormen van waaruit aan een proces wordt deelgenomen. Een organisatie (publiek of privaat) die publieke waarden hoog in het vaandel heeft staan heeft de mogelijkheid om zich op basis hiervan te profileren. Een marktpartij kan deze waarden gebruiken voor het kweken van een positief publieksimago en als kwalificatie voor het verwerven van overheidscontracten. De WRR (2000) noemt dit het reputatiemechanisme. Terwijl Dicke en Steenhuisen (2006) het concurreren met de waarden als een instrumentcategorie zien, ligt het meer voor de hand de waarden en normen zelf - of het stimuleren hiervan - als instrumentcategorie te beschouwen: concurrentie met deze waarden is één van de manieren waarop het instrument in praktijk zijn werk doet.

Verantwoordelijkheden en risico's zijn weliswaar onderdeel van een contract, maar bij het toedelen ervan spelen institutionele waarden en normen een belangrijke rol. De bereidheid tot het nemen van risico is een onderdeel van gedrag dat is gebaseerd op bepaalde waarden en normen. Risico nemen maakt deel uit van het ondernemen, maar moet wel gebaseerd zijn op een realistische 'business case'. Een sterk risicomijdende agent kan een dusdanig hoge verzekering van de principaal vragen dat het

---

<sup>6</sup> 'Custodian', zie ook Jacobs, 1997.

voor de principaal efficiënter is de uitvoering terug te nemen in eigen beheer (zie ook WRR, 2000, p. 143-163).

Hoewel vertrouwen een belangrijke rol speelt in deze categorie, kent de mate van vertrouwen die wenselijk is wel een grens. Een teveel aan vertrouwen bij een te innige relatie tussen principaal en agent kan remmend werken op innovatie en efficiëntie, en kan bovendien misbruik van vertrouwen in de hand werken (Bertelli, 2005 p. 22). Dit betekent dat er toezicht nodig is, en de agent er niet té zeker van moet zijn dat het contract zal worden verlengd.

#### (4) Toezicht en verantwoording

Hierbij gaat het om hiërarchische borging, net als bij de vierde categorie van de WRR-indeling. Ambtenaren worden geacht verantwoording af te leggen jegens de volksvertegenwoordiging, in dit geval de Gedeputeerde Staten van de provincie. Voor deze verantwoording zijn toezichtmaatregelen nodig, bijvoorbeeld het controleren of het beheer en onderhoud van een weg voldoet aan de door het politieke bestuur gestelde voorwaarden, of het onderzoeken van de tevredenheid onder eindgebruikers.

Toezicht kan worden gezien als een onderdeel van verschillende instrumentcategorieën, zoals toezicht op een transparante aanbesteding, toezicht op de naleving van specifieke contractuele bepalingen of toezicht op het volgen van afgesproken gedragsregels. Een deel hiervan heeft betrekking op handhavingaspecten (monitoring) die onderdeel kunnen zijn van een ambtelijke verantwoordelijkheid. De instrumentcategorie toezicht en verantwoording heeft in dit onderzoek vooral betrekking op vormen van toezicht die zijn gekoppeld aan het afleggen van verantwoording aan de volksvertegenwoordigers. De meest effectieve vorm van toezicht wordt uitgevoerd door politieke bestuurders die zelf niet direct verantwoordelijk zijn voor het achterliggende beleid. Bovens (2001, p. 320) wijst erop dat deze bestuurders er belang bij kunnen hebben te voorkomen dat het eigen beleid als oorzaak wordt aangewezen voor eventueel geconstateerde knelpunten.

De mogelijkheden voor verantwoording via de politieke lijn nemen af naarmate een overheidsinstelling verder verzelfstandigd raakt (Bovens, 2001, p.200). Dit geldt ook voor het afleggen van verantwoording over diensten die geleverd worden door een verzelfstandigde overheidsinstelling of dienstverlening die is uitbesteed aan marktpartijen. Bertelli (2005, p.9) wijst erop dat met uitbestedingen is getracht ‘ambtelijke monopolies’ te doorbreken, maar dat door een wirwar aan contracten de kans groot is dat de politieke grip afneemt. Om toch invloed te kunnen uitoefenen dient het politieke bestuur toezichtinstrumenten in te zetten. De WRR (2000) beveelt daarnaast aan de agent niet alleen meer vrijheden te geven, maar ook uitdrukkelijk verantwoordelijk te stellen. Dit resulteert tegelijkertijd in een grotere betrokkenheid van de agent in de vorm van zelfregulering, een onderdeel van de instrumentcategorie waarden en normen.

Naast toezicht door de politiek dient volgens Bovens (2001) ook de verantwoordingsrelatie met burgers (‘klanten’) te worden versterkt, waarbij onder meer benchmarking, behoefteonderzoek en klachtenregelingen als instrumenten ter beschikking staan. Naast horizontale vormen van toezicht (de werking van de vrije markt) blijft op deze wijze een verticale vorm van toezicht in stand, omdat burgers kunnen worden gezien als de principaal van de volksvertegenwoordiging.

Van Twist noemt het gewaarborgd zijn van publieke belangen bij de inschakeling van private partijen een nastrevenswaardig ‘droomsценario’ (Van Twist, 2002, p. 100). Niet het centraal stellen van de markt is daarvoor het meest geschikte instrument, maar het centraal stellen van de burger, al dan niet via de volksvertegenwoordiging.

### Combinaties van borgingsinstrumenten

Bij selectie van instrumenten is er meestal geen sprake van één geschikt instrument voor één bepaald doel. Toepassing van een combinatie van borgingsinstrumenten is mogelijk, en een aantal instrumentsoorten vertoont een sterke onderlinge samenhang, zoals de rol van het instrument 'toezicht' bij de andere drie categorieën.

Instrumenten kunnen elkaars werking versterken, maar ook verzwakken. De WRR (2000, p. 143-163) geeft als één van de conclusies van haar onderzoek naar borging van publieke belangen de aanbeveling te zoeken naar combinaties van borgingsmechanismen, zodat nadelen van het ene mechanisme kunnen worden gecompenseerd door voordelen van het andere.

Ook bij de geselecteerde cases zal waarschijnlijk sprake zijn van toepassing van een aantal verschillende instrumenten per case. Dit zal uit de analyse moeten blijken.

### 3 Methodologie

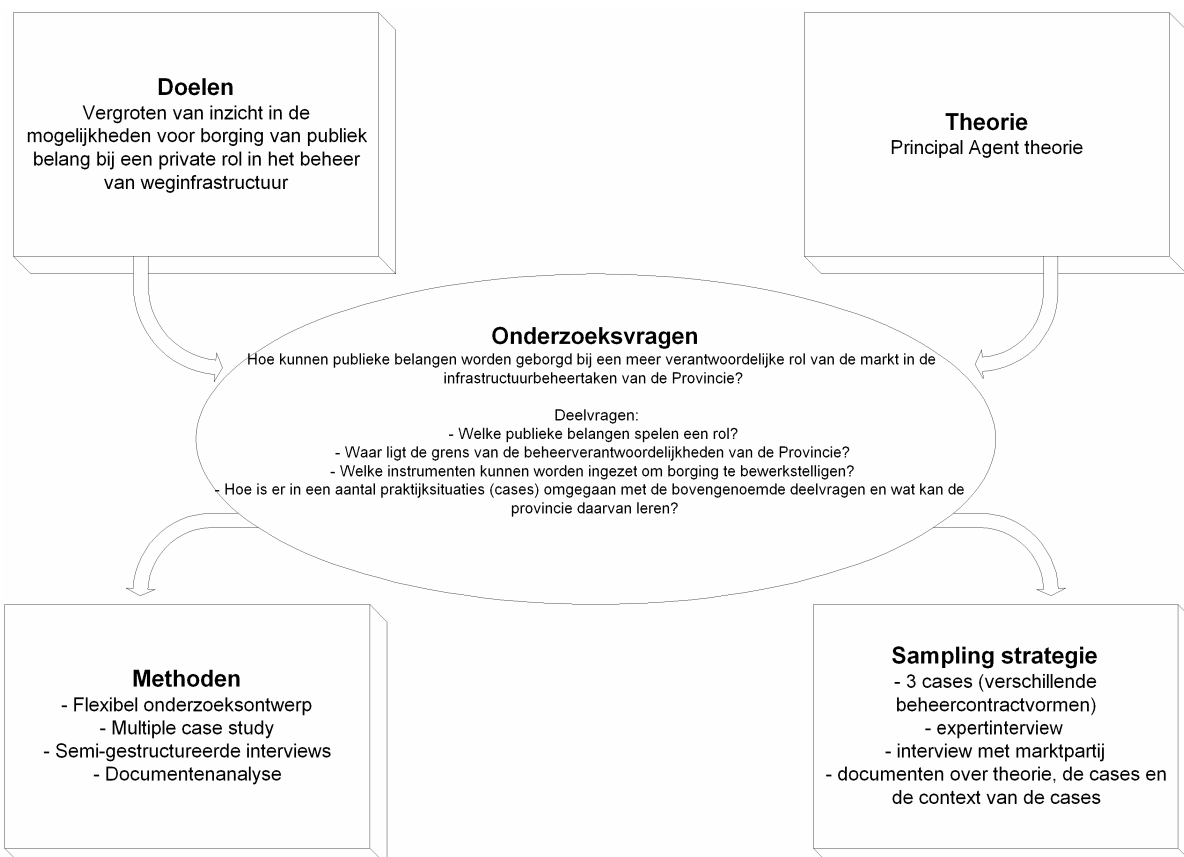
In het voorgaande hoofdstuk lag de nadruk op de theorieën die als vertrekpunt en invalshoek zijn gehanteerd bij dit onderzoek. In de kritisch-realistische benadering die is beschreven, wordt de werkelijkheid ontleed zonder dat er sprake is van de pretentie alle fenomenen volledig te kunnen verklaren. Voor het ontleden van de werkelijkheid en het zoveel mogelijk verklaren van deze werkelijkheid is een theoretische basis alleen, zoals de genoemde principaal-agent theorie, niet voldoende. Ook empirisch onderzoek is hiervoor noodzakelijk. De voor empirisch onderzoek gekozen werkwijze dient goed aan te sluiten op de onderzochte fenomenen, de gestelde onderzoeksvragen en de gehanteerde theorie.

Voor dit onderzoek is de vorm van “multiple case study” gekozen. In de volgende paragrafen wordt allereerst het onderzoeksontwerp nader uitgewerkt. Vervolgens wordt ingegaan op de case study als onderzoeksmethode. Binnen de case studies zijn verschillende technieken gebruikt, zoals interviews. Ook deze worden toegelicht. Tot besluit van dit hoofdstuk zal worden beschreven hoe aan de verzamelde kwalitatieve gegevens structuur is gegeven, en hoe deze gegevens zijn geanalyseerd.

#### 3.1 Onderzoeksontwerp

Het onderzoeksontwerp vat de verschillende componenten van een onderzoek samen en geeft een overzicht van de samenhang tussen deze componenten. Gebaseerd op Robson (2002, p. 80) ziet het ontwerp voor het onderhavige onderzoek er als volgt uit:

Figuur 2 - Onderzoeksontwerp



De onderzoeksvragen vormen in figuur 2 de centrale component. De onderzoeksdoelen, de gehanteerde theoretische concepten, de gebruikte onderzoeksmethoden en de sampling strategie hangen alle samen met deze onderzoeksvragen en dienen, bij een goed ontwerp, een gebalanceerd geheel te vormen.

Het onderzoeksontwerp is flexibel, wat wil zeggen dat de details van het ontwerp pas tijdens het verzamelen van data en de analyse van deze data is ontstaan. De keuze voor een bepaalde mate van flexibiliteit van het ontwerp hangt af van het onderzoeksdoel, dat verkennend kan zijn maar ook gericht kan zijn op het bevestigen van een bepaalde theorie. Een volledig voorgeprogrammeerde, vaste structuur betekent dat er weinig of geen ruimte is voor bijsturing gedurende het onderzoek (zie ook Robson, 2002). Een onderzoek zonder structuur daarentegen kan ertoe leiden dat het selecteren van relevante onderzoeksgegevens moeilijk is te onderbouwen.

De componenten van het onderzoeksontwerp zijn tijdens het onderzoek in detail ingevuld. De hoofdlijnen van het onderzoeksontwerp zijn voorafgaand aan het onderzoek geschetst, en geleidelijk ontstond houvast voor wat betreft bijvoorbeeld het aantal te selecteren relevante casussen en het aantal te onderzoeken aspecten per casus. Daarbij diende rekening te worden gehouden met praktische factoren, zoals de beschikbare hoeveelheid tijd voor dit onderzoek.

### **3.1.1 De case study als onderzoeksstrategie**

Binnen de flexibele ontwerptraditie is gekozen voor een case study aanpak. Een case study is te omschrijven als een onderzoeksstrategie voor het ontwikkelen van gedetailleerde, intensieve kennis met betrekking tot een situatie, individu, groep of vraagstuk, waarbij de werkelijke fysieke en sociale context van de casus in ogenschouw wordt genomen. Bij een case study kunnen diverse methoden en technieken worden gebruikt voor het verzamelen van informatie, zoals observatie, interviews en documentanalyse (Robson, 2002, p.89).

De case study is één van de vele onderzoeksstrategieën die vanuit de sociale wetenschappen ter beschikking staan voor bestuurskundig onderzoek. Elke strategie heeft voor- en nadelen, afhankelijk van het soort onderzoeksvraag, de invloed die de onderzoeker heeft op de onderzochte verschijnselen, en de focus op historische dan wel actuele fenomenen (Yin, 2003). De case study is vooral geschikt voor "hoe" en "waarom" onderzoeksvragen, waarbij de onderzoeker de gebeurtenissen niet kan beïnvloeden en waarbij het gaat om een onderwerp in de hedendaagse praktijk.

Case studies sluiten als onderzoeksstrategie goed aan bij een flexibel ontwerp. Anders dan bij bijvoorbeeld een laboratorium experiment vindt een case study plaats temidden van een werkelijkheid die niet onder controle van de onderzoeker is. Vanwege de niet gecontroleerde, dynamische omstandigheden tijdens het onderzoek kan voorafgaand aan het onderzoek niet een gedetailleerd onderzoeksontwerp worden gemaakt en vastgelegd. De case study biedt de onderzoeker de mogelijkheid de werkelijkheid op een "holistische" wijze te beschouwen met inbegrip van interne en externe processen, verbanden en structuren. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld een experiment, waarbij de nadruk ligt op het bestuderen van min of meer geïsoleerde variabelen, of een survey, waarbij de nadruk ligt op een statistische generalisatie op basis van een steekproef.

Case studies zijn als onderzoeksstrategie lang omstreden geweest, omdat ze werden gezien als een "zachte" strategie die weinig hard (kwantitatief) bewijs levert. Volgens zowel Robson (2002) als Yin (2003) zijn de kwalitatieve uitkomsten van case studies minstens even waardevol als die van andere



onderzoeksstrategieën, mits deze volgens rationele standaarden en kritische normen worden uitgevoerd. Er dient onder meer aandacht te zijn voor ontwerp, dataverzameling, analyse, interpretatie en rapportage. Het is van belang de case study te ontwerpen volgens een duidelijk raamwerk, waarin de grenzen van de casus(sen) helder zijn gedefinieerd en een zo systematisch mogelijke werkwijze wordt gevolgd.

### 3.1.2 Single en multiple case studies

Bij het case study ontwerp kan worden uitgegaan van een 'single case study' of een 'multiple case study'. Een single case study in het kader van de onderhavige onderzoeksvraag zou bijvoorbeeld betrekking kunnen hebben op één organisatie, één contractvorm, één borgingsinstrument of één weg. Het onderzoeken van een enkele casus zou echter te weinig inzicht opleveren in het scala aan borgingsinstrumenten dat kan worden toegepast. Indien de provincie Noord-Holland specifiek geïnteresseerd zou zijn geweest in één organisatie, contractvorm, borgingsinstrument of weg, dan zou dit hebben geleid tot een andere onderzoeksvraag.

In veel onderzoeken is het zinvol meer dan één casus te bestuderen. Het gaat dan niet om een “steekproef” op basis waarvan generalisatie kan plaatsvinden voor een grotere “populatie”, zoals soms wordt gedacht. Volgens Yin gaat is het beter dit te vergelijken met het uitvoeren van meerdere experimenten. Het eerste experiment kan gerepliceerd worden, kan het onderzoek een richting geven die door het eerste experiment is ingegeven, of kan een gebied bestrijken dat nog niet door het eerste experiment was afgedekt (Robson, 2002, p. 183).

Met andere woorden: casussen worden geselecteerd waar de theorie een zelfde resultaat suggereert, ofwel voorspelbare afwijkende resultaten. Wanneer drie van elke soort over de voorspelde kenmerken beschikken, dan ontstaat er een behoorlijk stevig bewijs voor de theorie. Dit een simplificatie, omdat de meeste case studies “multifaceted” zijn en niet binnen het kader van één theorie zijn te vatten. Een bepaalde casus kan een theorie ondersteunen, gedeeltelijk bewijzen en materiaal en suggesties aandragen voor toekomstig onderzoek van meer case studies (Robson, 2002, p. 183).

Het onderzoeken van meerdere casussen (een 'multiple case study') heeft een aantal voor- en nadelen ten opzichte van bestudering van enkele casussen. Vaak worden uitkomsten uit een multiple case study als 'meer overtuigend' beschouwd. Dit is onterecht, omdat sommige verschijnselen alleen als 'single case' zijn te onderzoeken. Yin (2003, p. 47) noemt als voorbeelden de ongebruikelijke of zeldzame casus, de kritieke casus of de onthullende casus.

Redenen om te kiezen voor een multiple case study kunnen zijn:

- De beschikbare tijd en resources van de onderzoeker laten het bestuderen van meerdere casussen toe;
- Elke casus levert een relevante bijdrage bij het beantwoorden van de onderzoeksvraag; en/of
- De combinatie van casussen levert relevante inzichten ten aanzien van de onderzoeksvraag.

Bij de selectie van casussen gaat het nadrukkelijk niet om een representatieve steekproef op basis waarvan statistische generalisatie kan plaatsvinden. Yin (2003) noemt de onderliggende logica 'replicatie': een aantal casussen waaruit gelijksoortige resultaten worden verwacht ('literal replication'), of een aantal casussen waaruit contrasterende resultaten kunnen worden verwacht maar om voorspelbare redenen ('theoretical replication').

Het theoretische kader zoals beschreven in het vorige hoofdstuk heeft betrekking op de wijze van borging van publieke belangen bij een aantal "arrangementen" van afspraken tussen overheden en

marktpartijen. Het was mogelijk geweest hier één arrangement uit te lichten, bijvoorbeeld een DBFM contract, en hiervoor een aantal casussen te belichten. Dit zou een beeld geven van de verschillende manieren waarop publieke belangen kunnen worden geborgd bij deze specifieke contractvorm. De onderzoeksvraag richt zich echter niet op één maar op meerdere contractvormen.

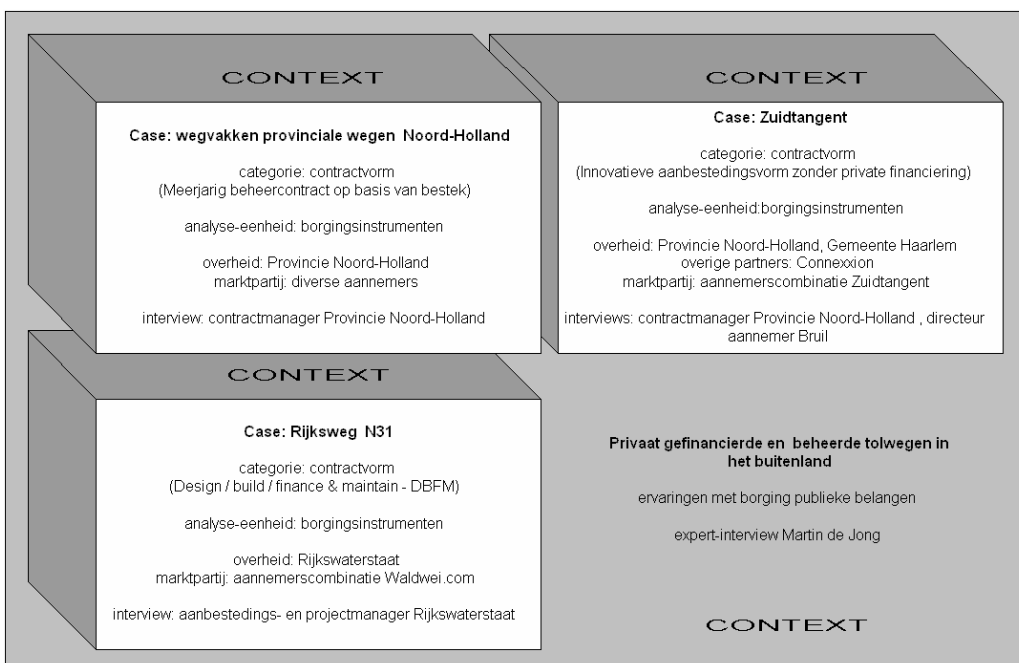
Er is daarom gekozen voor één casus per contractvorm. Selectie van enkele casussen per contractvorm, zodat er 6 of meer casussen worden betrokken in het onderzoek, zou meer solide resultaten kunnen opleveren, omdat er vergelijkingsmogelijkheden zouden ontstaan binnen en tussen de contractvormen, dus zowel literal replication als theoretical replication. De beschikbare tijd is de praktische reden om dit onderzoek te beperken tot in totaal 3 casussen. Dit betekent dat de case studies beschrijvend of illustratief zijn, maar slechts in beperkte mate verklarend kunnen zijn.

Er zullen geen conclusies worden getrokken ten aanzien van (de toepasbaarheid van) de verschillende contractvormen. De eerste reden hiervoor is de eenheid van analyse: niet de contractvormen worden onderzocht maar de borgingsinstrumenten. Een tweede reden wordt gevormd door de kenmerken van de contractvormen die als basis voor de casuselectie zijn gebruikt. Deze hebben betrekking op brede categorieën waarbinnen zeer veel variatie mogelijk is.

### 3.1.3 Het case study ontwerp

Het onderzoeksontwerp heeft "borgingsinstrument" als eenheid van analyse. Niet de toepassingsmogelijkheden van verschillende contractvormen staan centraal, maar de toepassing van borgingsinstrumenten binnen deze contractvormen. De borgingsinstrumenten, waarvan er meerdere in gebruik kunnen zijn bij één contractvorm, kunnen worden gezien als verschillende 'embedded units of analysis' binnen de casussen. Toch lijkt een 'embedded' ontwerp met meerdere analyse-eenheden niet de meest geschikte vorm. Dit onderzoek richt zich op de vraag hoe publieke belangen geborgd kunnen worden, en de verschillende instrumentsoorten die beschikbaar zijn voor borging vormen daarbij de invalshoek. Daarom is gekozen voor een holistisch case study ontwerp: meerdere casussen met één analyse-eenheid, namelijk borgingsinstrumenten (zie figuur 3).

Figuur 3 - Case study ontwerp



Er is voor gekozen de case study resultaten te beschrijven volgens de hierboven genoemde ‘cross-case’ onderwerpen, en niet per casus. Deze vorm sluit het beste aan op een cross-case analyse, omdat het betoog op deze manier niet versnipperd wordt over beschrijvingen van elke casus afzonderlijk. De belangrijkste karakteristieken van elke casus zijn in de eerste paragraaf van Hoofdstuk 4 opgenomen.

### 3.2 Casus selectie

Bij de selectie van uit te voeren case studies is rekening gehouden met een aantal eisen waaraan de case studies zouden moeten voldoen volgens auteurs als Yin en Robson. In de eerste plaats moet het gaan om significante case studies: het thema dient voldoende relevant te zijn voor een mogelijke bijdrage aan theorieontwikkeling, beleid of praktisch. Daarnaast is de compleetheid van belang. De casussen dienen binnen de grenzen van het onderzoek een basis te verschaffen voor een analyse met voldoende diepgang. Ook dient er voldoende basis te zijn voor het vergelijken van verschillende condities, voor het onderbouwen van interpretaties en conclusies, en voor het produceren van ‘nieuwe’ inzichten van enig belang, in dit geval met betrekking tot borging van publieke belangen bij nieuwe beheervormen voor weginfrastructuur.

In elk van de drie geïdentificeerde categorieën contractvormen is één casus geselecteerd. Het gaat om recente weginfrastructuurprojecten met een beheer- en onderhoudscomponent.

Casus 1 betreft een aantal wegvakken in de Provincie Noord-Holland welke op traditionele wijze op basis van een bestek volgens RAW-richtlijnen worden beheerd. De belangstelling gaat vooral uit naar ‘nieuwe’ aanbestedingsvormen, maar door ook een meer traditionele vorm te onderzoeken als min of meer contrasterende casus, ontstaat waarschijnlijk een scherper zicht op de consequenties van meer innovatieve werkwijzen. Overigens is een beheercontract op basis van de RAW-systematiek niet per definitie traditioneel. Ook bij deze contractvorm zijn innovaties mogelijk, zoals een grotere verantwoordelijkheid bij de marktpartij.

Casus 2 betreft een DBM contract, een innovatieve aanbestedingsvorm zonder private financiering, met betrekking tot de Zuidtangent in de Provincie Noord-Holland<sup>7</sup>. De Zuidtangent wordt beheerd door de aannemerscombinatie Infra Management Zuidtangent in opdracht van een aantal overheden, waaronder de Provincie Noord-Holland. Hoewel het hier gaat om een busbaan in plaats van een autoweg, valt de verbinding in de categorie weginfrastructuur en zijn de beheersactiviteiten en de daaraan gerelateerde publieke belangen goed vergelijkbaar met de andere casussen.

Casus 3 betreft een DBFM contract met betrekking tot Rijksweg N31 tussen Drachten en Leeuwarden, waarbij het beheer wordt uitgevoerd door een marktpartij (het consortium Wâldwei.com) in opdracht van Rijkswaterstaat Noord-Nederland. Het gaat om één van de meest recente Nederlandse voorbeelden van een deels privaat gefinancierde weg. Bij de samenwerking tussen overheid en marktpartijen is gebruik gemaakt van eerder opgedane ervaringen met de A59 in Noord-Brabant. Zoals in § 3.1 al is aangegeven, is deze casus net als de andere twee casussen geselecteerd op basis

---

<sup>7</sup> Een aantal andere Noord-Hollandse casussen zijn overwogen. Trajecten die zich in 2005 nog in de planvormingfase bevonden, zoals de Westfrisiaweg, zijn minder geschikt als casus vanwege een gebrek aan pertinente informatie over de te kiezen borgingsinstrumenten en het gebruik daarvan in de praktijk. Ook voor de Westelijke Randweg Beverwijk en de N201 bevonden de werkzaamheden zich nog in een te vroeg stadium. Voor de N242 is weliswaar een innovatieve contractvorm geselecteerd, maar ontbreekt de beheercomponent die centraal staat in dit onderzoek.

van de contractvorm. In dit geval is Rijkswaterstaat de opdrachtgever, en niet de Provincie Noord-Holland.

Er is overwogen “private tolwegen” toe te voegen als vierde categorie. In Nederland komen volledig privaat gefinancierde, geëxploiteerde en beheerde wegen weinig voor, behoudens enkele voorbeelden zoals de Kiltunnel bij Dordrecht, een aantal wegen op grote bedrijfsterreinen van Shell en Corus, en de Westerscheldetunnel. De Westerscheldetunnel is door de Provincie Noord-Holland meegenomen in het parallelle onderzoek naar innovatieve contractvormen. De N.V. Westerscheldetunnel is volledig in handen van de overheid, en daarom minder geschikt als een typisch voorbeeld van een private tolweg. De M6 bij Birmingham in Engeland zou geschikt kunnen zijn als een buitenlands voorbeeld. Het meenemen van deze weg als één van de casussen in het onderzoek was vanwege het beperkte tijdsbestek niet mogelijk. Omdat het in feite gaat om een variant op een DBFM-contract (concessie), maakt dit weinig verschil voor het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag. In plaats hiervan zijn een aantal ervaringen met tolwegen in het buitenland als “context” meegenomen in het onderzoek.

### 3.3 Case study plan van aanpak

Het plan van aanpak is gebaseerd op de aanbevelingen van Robson (2002, p. 184), met daaraan toegevoegd de werkwijze met betrekking tot data analyse. Het is opvallend dat Robson het van belang acht goed na te denken over de analysemethode, maar dit ontbreekt als onderdeel in het door hem aanbevolen plan van aanpak. De onderdelen zijn, in overeenstemming met de flexibele ontwerptraditie, gedurende het onderzoek regelmatig bijgesteld.

1. Aanleiding en context (incl. onderzoeksvragen) (zie hoofdstukken 1 en 2 van dit rapport)
2. Werkwijze en planning van dataverzamelactiviteiten (inclusief gegevensbronnen)
3. Werkwijze met betrekking tot data-analyse (inclusief data matrices)
4. Rapportage

De aanleiding, de context en de onderzoeksvragen zijn al op andere plaatsen in dit rapport aan de orde geweest. Voor de drie geselecteerde casussen wordt nagegaan welke (combinaties van) instrumenten zijn toegepast voor borging van publieke belangen, wat de keuze voor deze instrumenten heeft beïnvloed en wat de ervaringen hiermee zijn.

Aan de vier onderdelen van de aanpak is onderstaande planning gekoppeld. Ook deze planning is gedurende het onderzoek een aantal keren bijgesteld:

Tabel 1 – Globale planning

<b>Activiteit</b>	<b>Uitvoeringsschema</b>
1. Aanleiding, context, onderzoeksvragen	november 2004 – mei 2005
2. Verzamelen van gegevens	juni en juli 2005
3. Analyse van gegevens	augustus 2005 – februari 2006
4. Rapportage	oktober 2005 – juni 2006

In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de werkwijze met betrekking tot het verzamelen en analyseren van de onderzoeksgegevens.

### 3.3.1 Verzamelen van gegevens

#### Gegevensbronnen

Bij het uitvoeren van een case study kunnen uiteenlopende methoden worden gebruikt voor het verzamelen van gegevens. In dit onderzoek is gekozen voor twee methoden die elkaar aanvullen: documentenanalyse en interviews. Het combineren van interviews met documentenanalyse heeft als voordeel dat de resultaten van de interviews niet de enige bron van informatie vormen, wat ‘triangulatie’ mogelijk maakt.

Geraadpleegd zijn documenten in twee categorieën. De eerste categorie wordt gevormd door documenten met een theoretisch karakter. De tweede categorie betreft documenten met betrekking tot de casussen. Het raadplegen van deze documenten heeft een belangrijke rol gespeeld bij het voorbereiden van de interviews. Vragen die op basis van de beschikbare literatuur konden worden beantwoord zijn niet gesteld tijdens de interviews, behalve wanneer een bevestiging door de respondent relevant leek. De aanvullende informatie uit de literatuur ondersteunde bij het interpreteren van de interviewresultaten, en gaf mogelijkheden voor cross-checks en triangulatie. Hierdoor werd het probleem van ‘inappropriate certainty’ (Robson, 2002, p. 370) op basis van slechts één bron vermeden, en werd de “generaliseerbaarheid” van de onderzoeksresultaten vergroot.

Informatie over de casussen is verzameld door middel van interviews en door het raadplegen van projectevaluatie- en voortgangsrapporten, adviesrapporten, nieuwsberichten, websites, powerpointpresentaties en interne notities van de Provincie Noord-Holland en Rijkswaterstaat. Een overzicht van de gebruikte documenten per casus wordt gegeven in één van de bijlagen.

#### Interviews

Volgens Yin (2003, p. 89) behoren interviews tot de belangrijkste informatiebronnen voor een case study. Als vorm voor de interviews is gekozen voor een semi-gestructureerd, face-to-face interview. Semi-gestructureerde interviews zijn een vorm van ‘qualitative research interviews’, volgens Robson (2002, p. 271) onder meer toepasbaar wanneer het onderzoek zich richt op de betekenis van specifieke fenomenen voor de geïnterviewden. Door middel van dergelijke interviews kunnen individuele meningen en percepties worden verzameld: het betreft geen gegevens die representatief kunnen zijn voor een populatie zoals bij een enquête onder een groter aantal respondenten.

De semi-gestructureerde interviews zijn uitgevoerd aan de hand van een concept-vragenlijst, welke afhankelijk van de rollen en posities van de respondenten per casus enigszins kon worden aangepast. De concept-vragenlijst is ontwikkeld na de selectie van de casussen (zie volgende paragraaf). De vragenlijst is voorafgaand aan het eerste interview niet getest om vervolgens te komen tot een definitieve, vastgestelde vragenlijst. In plaats daarvan is gekozen voor het bijstellen van de vragenlijst gedurende de serie interviews. Deze semi-gestructureerde aanpak had als voordeel dat het gesprek werd ‘gestuurd’ en dat tijdens het gesprek in elk geval alle van belang zijnde vragen werden gesteld. De vragen dienen als ‘kapstok’ voor het aanroeren van verschillende aspecten van het onderzoeksonderwerp. Tegelijkertijd bleef er voldoende flexibiliteit voor het aan bod laten komen van de verschillende invalshoeken van de respondenten.

Omdat rechtstreekse vragen niet altijd voldoende informatie opleveren, zijn er ook een aantal “hoe” vragen opgenomen om erachter te komen “waarom”. Tijdens de interviews zijn sommige vragen overgeslagen op basis van de perceptie van de interviewer. Op sommige vragen is dieper ingegaan, wanneer de geïnterviewde persoon daar interessante inzichten over te melden bleek te hebben. Dit is

niet van tevoren te voorzien. Ook zijn ad-hoc nog subvragen of verwante vragen gesteld die niet in de oorspronkelijke vragenlijst waren opgenomen.

Volgens Robson (2002, p. 272) kan tijdens de interviews gevraagd worden naar feiten, naar gedrag en naar meningen en houdingen. De laatste categorie is het lastigste, en er zijn vaak meerdere vragen nodig om een indruk te krijgen van wat een respondent denkt. De concept-vragenlijst start met een aantal inleidende vragen, die zijn bedoeld om aan elkaar te wennen en de geïnterviewde een beeld te geven van het onderzoek waaraan het interview bijdraagt. In de afrondende fase van de interviews is het regelmatig voorgekomen dat er door de geïnterviewde aanvullende informatie werd verschaft. Ook deze informatie is meegenomen in het onderzoek, voor zover relevant geacht. Alle vragen zijn open, en er zijn bij geen enkele vraag checklijsten of keuzelijsten opgenomen van mogelijke ('voorgeprogrammeerde') antwoorden. Tijdens de interviews zijn door de interviewer gedetailleerde aantekeningen gemaakt, welke naderhand zijn uitgewerkt in interviewverslagen. Tijdens de interviews zijn door de geïnterviewden ook suggesties gegeven voor relevante literatuur en andere informatiebronnen.

Voor elke casus zijn de meest voor de hand liggende informanten geïdentificeerd. In alle gevallen gaat het om personen met een rol in het vastleggen van de verantwoordelijkheden van opdrachtgever en opdrachtnemer (de aanbestedingsfase en contractvoorbereiding). Voor elke casus zijn eveneens personen geïnterviewd met een rol in de uitvoeringsfase van de contracten. In een aantal gevallen zijn deze rollen verenigd in één persoon (zie tabel 2).

Tabel 2 - Geïnterviewde personen

Casus	Naam	Rol	Organisatie	Datum
1. Wegvakken Noord-Holland	Rob Tresoor	projectmanager	Provincie Noord-Holland	15 juni 2005
21. Zuidtangent DBM	Hans Kieft	projectmanager	Provincie Noord-Holland	21 juni 2005
3. RW 31 (Wâldwei) DBFM	Okke van Brandwijk	projectsecretaris aanbesteding DBFM RW 31	Rijkswaterstaat Noord-Nederland	13 juli 2005
	Marie-Claire Erens	projectmanager DBFM RW 31		
	Peter Kole	adviseur staf markt & inkoop	Rijkswaterstaat Staf Directeur-Generaal	13 juli 2005
<b>Additionele informanten</b>				
Visie marktpartij	Rinus Kok	algemeen directeur	Bruil Ede B.V.	14 juli 2005
Buitenlandse ervaringen	Martin de Jong	associate professor	TU Delft, Fac. Techniek Bestuur en Management	8 juli 2005

De casus interviews zijn aangevuld met twee additionele interviews. De eerste additionele informant betreft een aannemer. Dit interview is gedurende het onderzoek toegevoegd zodat de visie van overheden op borging van publiek belang kon worden gecomplementeerd met de visie van een private ondernemer. De geïnterviewde aannemer (directeur van Bruil Ede B.V.) heeft ervaring met samenwerking met de provincie Noord-Holland en bleek in staat een aantal aspecten te nuanceren of in een ander perspectief te plaatsen, zodat een te eenzijdige overheidsinvalshoek kon worden voorkomen

Daarnaast is een expertinterview gehouden om inzicht te krijgen in de mogelijkheden van vertaling en implementatie van ervaringen in het buitenland met private tolwegen. Dit laatste gesprek had het karakter van een ‘focused interview’ waarbij in een kort tijdsbestek gerichte vragen werden gesteld over een specifiek onderwerp. In het oorspronkelijke case study ontwerp was het de bedoeling de M6 in Engeland toe te voegen als vierde casus. In verband hiermee is op 5 juli 2005 contact gelegd met de Britse Highways Agency. Het bleek echter niet mogelijk om voldoende informatie te verkrijgen om een ‘desk-study’ te kunnen verrichten naar dit voorbeeld van een private tolweg. In plaats hiervan is ervoor gekozen het Britse voorbeeld mee te nemen als een onderdeel van de context van alle casussen. In het kader hiervan is een expert interview gearrangeerd met Dr. Martin de Jong (Technische Universiteit Delft), specialist op het gebied van investeringen in transportinfrastructuur en de vertaling van beleid en organisatievormen afkomstig uit andere landen (*policy transfer* en *institutional transplantation*).

De gebruikte concept-vragenlijst is opgenomen als één van de bijlagen bij dit rapport. De interviewverslagen zijn als zodanig niet opgenomen in het rapport. Het betreft subjectieve ‘verbal reports’ die in combinatie met informatie uit andere bronnen de basis hebben gevormd voor de empirische analyse zoals die in de volgende hoofdstukken is beschreven. Waar in de hoofdtekst wordt gerefereerd aan de situatie in één van de casussen, of aan uitspraken van een geïnterviewde persoon, is zoveel mogelijk de casus en zonodig de zegspersoon vermeld. Dit maakt de herkomst van de informatie herleidbaar, wat de informatiewaarde verhoogt. Uitspraken die gevoelig zouden kunnen liggen en die slechts niet-essentiële informatie bevatten zijn niet opgenomen in het onderzoeksverslag.

### 3.3.2 Analyse van gegevens

Het flexibele onderzoeksontwerp zoals beschreven in § 3.1 genereert veel kwalitatieve gegevens. Een voordeel van kwalitatieve gegevens is dat ze “betekenisrijk” zijn, in tegenstelling tot abstracte kwantitatieve gegevens. Een nadeel is dat grote hoeveelheden kwalitatieve gegevens veel lastiger op een systematische wijze zijn te verwerken en analyseren. Er bestaan geen standaardmethoden, al doet Robson (2002) wel een poging om een aantal bouwstenen voor een systematische werkwijze aan te reiken. Een systematische werkwijze is een voorwaarde (maar geen garantie) voor wetenschappelijke kwaliteit. Juist vanwege de ongreepbaarheid van kwalitatieve gegevens is het van belang ruime aandacht te besteden aan de analysemethodiek.

Als analysemethode is de ‘template’ benadering gekozen. Robson (2002) onderscheidt deze methode naast quasi-statistische methoden, ‘editing approaches’ en ‘immersion approaches’. In de template-benadering worden initiële categorieën bepaald voor de verzamelde gegevens, ook wel codering genoemd. Deze indeling geeft structuur aan de gegevens en dient als “template” voor data analyse. De categorieën kunnen tussentijds worden aangepast. Er wordt bij deze methode veel gebruik gemaakt van matrices, netwerkschema’s en diagrammen. Omdat er in dit onderzoek uit wordt gegaan van een bestaande theoretische basis (zie Hoofdstuk 2) en een a-priori indeling goed mogelijk is, ligt de template-benadering het meest voor de hand.

De analysemethodiek zoals beschreven door Robson is onder meer geïnspireerd door Miles en Huberman (*Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook*, 1994). Miles en Huberman zien kwalitatieve analyse op basis van een flexibel onderzoeksontwerp als zeer geschikt voor het identificeren van mechanismen in een complexe werkelijkheid. Robson pleit voor het combineren van een flexibele werkwijze, passend in een kritisch-realistische sociaalwetenschappelijke traditie, met een systematische werkwijze, zorgend voor voldoende overtuigingskracht.

Voor het structureren van de analyse zijn de verzamelde gegevens ingedeeld in een aantal categorieën welke zijn opgenomen in een matrix. De analysematrix in tabel 3 bevat contractvormen in drie categorieën, de drie casussen en vier categorieën borgingsinstrumenten. Een toelichting op de contractvormen volgt in hoofdstuk 4. Per contractvorm is één casus onderzocht. De operationalisatie van borgingsinstrumenten is gebaseerd op de beschrijving in § 2.5.2. Ter inleiding op de analysematrix worden eerst deze operationalisaties toegelicht:

### **Borgingsinstrument 1: transparante aanbesteding**

In de cases wordt nagegaan of werkzaamheden transparant zijn aanbesteed of niet, en welke gevolgen dit heeft gehad voor de borging van publieke belangen. Transparante aanbesteding bestaat uit een aantal componenten die al dan niet kunnen worden herkend in de casussen. Deze componenten zijn:

- Prekwalificatie van bedrijven die aan bepaalde voorwaarden moeten voldoen om deel te kunnen nemen aan het biding- en selectieproces;
- Een eerlijke aanbestedingsprocedure voor het vinden van de meest efficiënte private partij. Dit betekent dat iedere gekwalificeerde partij een kans krijgt voor het inschrijven op de opdracht;
- Een open aanbestedingsprocedure, waarbij er in de relatie tussen principaal en agent zoveel mogelijk informatie beschikbaar is; en
- Opdrachtverlening aan één van de gekwalificeerde bedrijven op basis van selectiecriteria.

### **Borgingsinstrument 2: contractbepalingen**

Een contract vormt een juridische basis voor samenwerking tussen een principaal en een agent. In deze contracten komen drie soorten bepalingen voor. In de casussen wordt onderzocht welke rol deze bepalingen spelen bij het borgen van publieke belangen. De soorten zijn:

- Technische eisen, die naar verwachting het zwaarst wegen in conventionele bestekken;
- Functionele eisen, zoals veiligheid en beschikbaarheid, die een grote rol spelen in situaties waarbij de marktpartij niet wordt afgerekend op de gebruikte techniek maar op het beantwoorden van functionele specificaties; en
- Financiële condities, zoals beloningen en sancties. Ook de onderlinge risicoverdeling hangt hiermee samen.

### **Borgingsinstrument 3: institutionele waarden en normen**

Deze instrumentcategorie bestaat uit een aantal aan gedrag en proces gerelateerde componenten. Deze kunnen worden gezien als afzonderlijke instrumenten, maar houden nauw verband met elkaar:

- Afspraken over onderlinge omgangsvormen tussen verschillende organisaties (gedragsregels);
- Een professionele relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, met duidelijke afspraken en effectieve procedures. Hieronder valt contractmanagement in inhoudelijke/procedurele zin;
- Verdeling van verantwoordelijkheden en risico's tussen principaal en agent. Hier is overlap met contractuele bepalingen, waarin deze zaken meestal worden vastgelegd. Strategisch gedrag van actoren kan een rol spelen, zoals beschreven in Ten Heuvelhof (2003);
- Het stimuleren van verantwoordelijkheidsgevoel (betrokkenheid bij publieke zaak); en
- Het opbouwen van een vertrouwensrelatie met netwerkrelaties in het kader van 'relational contracting' (zie § 2.3.2). Hieronder valt ook contractmanagement in de betekenis van relatiemanagement.



#### Borgingsinstrument 4: toezicht en verantwoording

Monitoring en evaluatie zijn niet opgenomen als aparte categorie instrument omdat hiervan sprake is bij alle categorieën instrumenten. Het afleggen van politieke verantwoording is wel een belangrijke motor achter het verzamelen van monitoringinformatie. Toezicht en verantwoording worden beschouwd als tweerichtingsverkeer binnen één P-A relatie: verantwoording wordt afgelegd door de agent, toezicht wordt uitgeoefend door de principaal. Er zijn twee vormen onderscheiden, waarbij de principaal verschillend is:

- Toezicht door en het afleggen van verantwoording aan de volksvertegenwoordiging, in dit geval Gedeputeerde Staten; en
- Toezicht door en het afleggen van verantwoording aan burgers, in dit geval de eindgebruikers van de weginfrastructuur.

Tabel 3 - Analysematrix

<b>Contractvorm</b>	<b>1. Beheercontract op basis van RAW-verhardingsbestek</b>	<b>2. Innovatieve aanbestedingsvorm zonder private financiering</b>	<b>3. Design / Build / Finance &amp; Maintain (DBFM)</b>
<b>Casus</b>	<b>1. Wegvakken Noord-Holland</b>	<b>2. Zuidtangent DBM (Noord-Holland)</b>	<b>3. DBFM N31 Drachten-Leeuwarden (Wâldwei)</b>
<b>Borgingsinstrument</b>			
<b>1. Transparante aanbesteding</b>			
Prekwalificatie van bedrijven			
Eerlijke aanbestedingsprocedure			
Open aanbestedingsprocedure			
Opdrachtverlening op basis van selectiecriteria.			
<b>2. Contractbepalingen</b>			
Technische eisen			
Functionele eisen			
Financiële condities			
<b>3. Waarden / normen</b>			
Gedragsregels			
Professionele relatie opdrachtgever-opdrachtnemer			
Verdeling verantwoordelijkheden en risico's			
Stimuleren betrokkenheid bij publieke zaak			
Opbouwen vertrouwensrelatie			
<b>4. Toezicht / verantwoording</b>			
Toeziht/verantwoording door/aan politiek bestuur			
Toeziht/verantwoording door/aan burgers			

Bij de drie in de matrix opgenomen contractvormen ligt in alle gevallen de eindverantwoordelijkheid voor uitvoering van de werkzaamheden bij de overheid. De indeling in contractvormen in bovenstaande matrix is voornamelijk gebaseerd op de verschillende financieringsconstructies. Andere

indelingen zijn mogelijk op basis van andere PPS-kenmerken, zoals de eigendomsverhoudingen tijdens en na het contract. Op een paar uitzonderingen na bestaan er geen vaste definities van contractvormen zoals DBFM. De invulling van deze contractvormen verschilt van geval tot geval. De gehanteerde indeling is alleen bedoeld voor het structureren van het onderzoek, en is niet bedoeld om te suggereren dat er slechts 3 soorten contracten bestaan.

Niet alle borgingsinstrumenten zijn waarschijnlijk van toepassing op elke casus. In de analyse wordt de nadruk gelegd op de borgingsinstrumenten die het meest typerend zijn voor de betreffende casus, en op borgingsinstrumenten waar binnen de casus opvallend positieve of negatieve ervaringen mee zijn opgedaan.

In de volgende hoofdstukken zal bovenstaande analysematrix een nadere invulling krijgen. De indeling zoals die in de matrix is weergegeven is gebruikt voor het structureren van de interviews, voor het structureren van de informatie afkomstig uit deze interviews en voor het structureren van de uit documenten afkomstige informatie. Dit structureren heeft twee doelen: enerzijds het reduceren van de grote hoeveelheid kwalitatieve gegevens, en anderzijds het inzichtelijk maken en presenteren van de gegevens.

Op deze manier ontstonden informatieverzamelingen per casus die zijn gerangschikt naar de volgende onderwerpen:

- Welke publieke belangen spelen een rol in deze casus;
- Wat zijn specifieke kenmerken van deze casus en de omgeving van de casus; en
- Welke instrumenten zijn gebruikt voor het borgen van publieke belangen en wat zijn de ervaringen daarmee?

De aldus gestructureerde informatie sluit aan op de onderzoeksvragen en is vanuit twee invalshoeken verwerkt. De eerste invalshoek is een korte beschrijving van elke casus, aangevuld met informatie over de context, zoals de beheercyclus, de beschikbare contractvormen en enkele buitenlandse ervaringen met wegbeheer en wegonderhoud in private handen. Deze informatie is opgenomen in hoofdstuk 4. Vervolgens is in hoofdstuk 5 middels een ‘cross-case synthesis’ ingegaan op de borging van publiek belang in de drie onderzochte casussen en de instrumenten die daarbij zijn toegepast.

## 4 Beheer van weginfrastructuur: de context en de casussen

### 4.1 Wettelijke overheidstaken op het gebied van beheer van weginfrastructuur

De basisverantwoordelijkheden van de overheid op het gebied van weginfrastructuur zijn vastgelegd in de Wegenwet (1930). Deze verantwoordelijkheden worden in algemene zin beschreven: er wordt in deze wet niet ingegaan op de inhoud van deze taken specifiek voor de provincie. In de Wegenwet wordt onder een openbare weg verstaan een "rechtens voor een ieder toegankelijke verkeersbaan". Wegen zijn openbaar wanneer zij voor iedereen gedurende 30 achtereenvolgende jaren toegankelijk zijn, of wanneer de rechthebbende de weg een openbare bestemming heeft gegeven. Een weg kan worden bestemd voor beperkt gebruik en ook aan het openbare verkeer worden onttrokken (Artikelen 4, 6, 7, 8, 9). Een definitie van een weg is niet opgenomen in de Wegenwet. Wel wordt aangegeven in Artikel 17 dat de in wegen aanwezige kunstwerken zoals bruggen en sluizen er onderdeel van uitmaken.

De verplichting tot onderhoud van een weg, met inbegrip van de in de weg liggende duiker en de naast de weg liggende berm en/of bermsloot is op grond van Artikelen 15, 16, 17 neergelegd bij het Rijk, de provincie, de gemeente en het waterschap. Volgens de Wegenwet dient elke gemeente te beschikken over een wegenlegger waarin voor wegen die geheel of gedeeltelijk buiten de bebouwde kom liggen staat beschreven welke instanties onderhoudsplichtig zijn, wat de omvang van deze onderhoudsplicht is en welk gezag verantwoordelijk is voor de goede staat van de weg. Daarnaast bevat de legger een aantal fysieke kenmerken van de weg, zoals ligging, het soort verharding en de afmetingen. Volgens Artikel 16 van de Wegenwet dient een gemeente ervoor te zorgen dat de binnen haar gebied liggende wegen, met uitzondering van de wegen welke door het Rijk, een provincie of een waterschap worden onderhouden, en van die waarop door een ander tol wordt geheven, in goede staat verkeren.

In Art. 6:174, lid 2, BW is de aansprakelijkheid voor schade aan personen of zaken, veroorzaakt doordat een weg niet voldoet aan de eisen die men daaraan in de gegeven omstandigheden mag stellen, neergelegd bij het overheidslichaam dat moet zorgen dat de weg in goede staat verkeert: het gezag. Het verantwoordelijke gezag is volgens Art 16 of 17 Wegenwet te vinden in de legger bij de gemeente op wiens grondgebied de weg zich bevindt. Dit gezag kan samengaan met de in de legger genoemde onderhoudsplichtigen, maar dit hoeft niet het geval te zijn.

Een schade veroorzaakt door werkzaamheden van een aannemer kan door de wegbeheerder (het verantwoordelijke gezag) op deze aannemer worden verhaald. Hiervoor moet dan wel een contractuele basis bestaan. Anders dan private (rechts)personen is de overheid niet aansprakelijk (Art. 6:171 BW) voor niet-ondergeschikte personen die zij heeft ingeschakeld. Wel is de overheid als wegbeheerder aansprakelijk als de gevaarlijke toestand is veroorzaakt door een gebrek aan de weg (Art. 6:174 BW).

Om aan de wettelijke plichten te voldoen wordt door wegbeheerders gewerkt met een systeem van rationeel wegbeheer (RAW). De basis van deze regeling wordt gevormd door een inspectiesystematiek. Deze systematiek kan worden aangevuld met een klachtenregistratiesysteem, zodat zonodig achteraf kan worden aangetoond dat door de verantwoordelijke instantie zorgvuldig is gehandeld (Renckens, 1996).

Het aansprakelijkheidsaspect kan in dit verband niet in detail worden uitgewerkt, maar vormt wel een belangrijke factor in de taakopvatting van de provincie. Wanneer de onderhoudsplicht contractueel wordt neergelegd bij een private onderneming, dan blijft de aansprakelijkheid liggen bij het gezag zoals bepaald in de Wegenwet.

Ook in de Provinciewet (1992) wordt niet in detail ingegaan op de taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot (beheer van) weginfrastructuur. Er wordt in deze wet één bevoegdheid van Gedeputeerde Staten genoemd die verband houdt met infrastructuur, maar deze heeft alleen betrekking op het toezicht houden op waterstaatswerken (Artikel 158).

Daarnaast worden er in de Provinciewet een aantal rechten genoemd die de provincie heeft op het gebied van belastingheffing. Er kunnen provinciale ‘opcenten’ worden geheven op de hoofdsom van de motorrijtuigenbelasting worden geheven van de in de provincie wonende of gevestigde bezitters van motorrijtuigen (Artikel 222). Ook kan een precariobelasting worden geheven op voorwerpen onder, op of boven voor de openbare dienst bestemde grond van de provincie. Deze laatste vorm van belasting wordt door gemeenten veel gebruikt voor bijvoorbeeld ondergrondse kabels en leidingen die eigendom zijn van bedrijven, en zou wellicht ook van toepassing kunnen worden verklaard op private tolwegen.

Volgens Artikel 223 van de provinciewet kunnen provinciale belastingen worden geheven “voor het gebruik van voor de openbare dienst bestemde provinciale bezittingen of van de voor de openbare dienst bestemde werken of inrichtingen die bij de provincie in beheer of in onderhoud zijn, en voor het genot van door of vanwege het provinciebestuur verstrekte diensten”. Artikel 225 voegt daar aan toe dat de belastingtarieven “zodanig worden vastgesteld dat de geraamde baten van de rechten niet uitgaan boven de geraamde lasten ter zake, onder meer bijdragen aan bestemmingsreserves en voorzieningen voor noodzakelijke vervanging van de betrokken activa”.

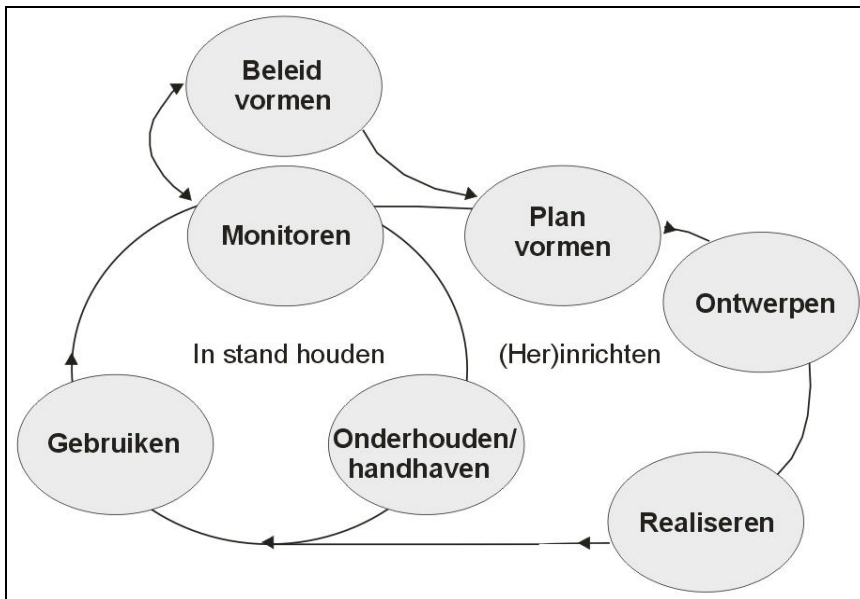
Concreet wordt in deze wetsartikelen geregeld dat de provincie beschikt over budgetten voor beheer en eventueel vervanging van infrastructuur. Ook kunnen dergelijke belastingen worden gebruikt ter ondersteuning van beleid op het gebied van bijvoorbeeld mobiliteitsmanagement.

Naast de hier beschreven taken van de provincie met betrekking tot infrastructuur zijn er in de Wegenwet en de Provinciewet geen andere taken beschreven. Dit betekent niet dat er geen andere taken bestaan die verband houden met de beheerverantwoordelijkheid van de Provincie. Er zijn veel sectorspecifieke wetten waarin de provincie een rol is toebedeeld die van invloed kan zijn op de taken op het gebied van wegbeheer, zoals de milieuwetgeving. Een inventarisatie van alle wetgeving met een rol van de Provincie die zijdelings te maken heeft met beheer van weginfrastructuur gaat voor dit onderzoek wat te ver. Dergelijke sectorspecifieke wetgeving is daarom verder buiten beschouwing gelaten.

## 4.2 De beheercyclus

In de ‘levenscyclus’ van de openbare ruimte is volgens de CROW (2002) sprake van een beheercyclus. Daarbij richt beheer zich niet alleen op technische aspecten maar op het volledige functioneren van de openbare ruimte. De beheercyclus bestaat uit een complex geheel aan deelprocessen (zie figuur 4).

Figuur 4 – Beheercyclus



Bron: CROW, 2002

Uit bovenstaande figuur blijkt ook wat het verschil is tussen onderhoud en beheer. Terwijl onderhoud betrekking heeft op de “fysieke” uitvoering van werkzaamheden is beheer een breder begrip dat meerdere activiteiten omvat voor het in stand houden en (her-)inrichten van de openbare ruimte. Het realiseren van nieuwe of aangepaste infrastructuur kan vanuit deze invalshoek zelfs gezien worden als “slechts” een onderdeel van de beheercyclus. Dit contrasteert enigszins met de (politieke) aandacht die vooral de realisatie ten deel valt.

De beheercyclus kan ook dienen als handvat voor het onderscheiden van verschillende reikwijdten van privatisering. De private rol kan zich beperken tot uitvoerende onderhoudswerkzaamheden, maar kan zich ook uitstrekken naar zaken als monitoring, en bij DBM of DBFM-contracten tot alle onderdelen van de cyclus, met inbegrip van “gebruiken” in de zin van exploitatie. Wanneer een weg volledig in private handen is, dan is ook een deel van de beleidsvorming onderdeel van de verantwoordelijkheid van de private partij.

### 4.3 Contractvormen tussen publiek en privaat

De casussen zoals die in de volgende paragraaf worden beschreven onderscheiden zich van elkaar door de mate van verantwoordelijkheid van de marktpartij met betrekking tot de te verrichten beheerwerkzaamheden. Daarbij gaat het om financiële aspecten, zoals investeringsrisico’s, en om inhoudelijke aspecten, bijvoorbeeld de mate van detail waarin de werkzaamheden zijn van tevoren zijn gespecificeerd door de opdrachtgever.

Zoals bij het case study ontwerp al is opgemerkt bestaan er contractvormen in vele varianten. De geselecteerde drie casussen moeten dan ook als voorbeelden van enkele globale categorieën worden gezien.

Bij taken die niet noodzakelijkerwijs of niet exclusief door de overheid hoeven te worden uitgevoerd, kan de markt worden ingeschakeld. Een aantal werkzaamheden met bijbehorende verantwoordelijkheden worden in dat geval door marktpartijen uitgevoerd. ‘Meer markt’ kan betekenen dat een marktpartij meer verantwoordelijkheid krijgt bij uitvoerende werkzaamheden, maar ook dat de reikwijdte van de contracten tussen aanbestedende overheid en de marktpartij groter wordt, bijvoorbeeld naast aanleg (‘Construct’ of ‘Build’) ook het ontwerpen (‘Design’), onderhouden (‘Maintain’) of exploiteren (‘Operate’) van een weg. Wanneer marktpartijen eveneens een deel van de aanlegkosten voor hun rekening nemen, dan komt er een ‘Finance’ component bij. Het scala aan contractvarianten wordt daarmee nog een stuk groter. Figuur 5 geeft een indeling van enkele hoofdcategorieën, alleen met betrekking tot exploitatie en financiering.

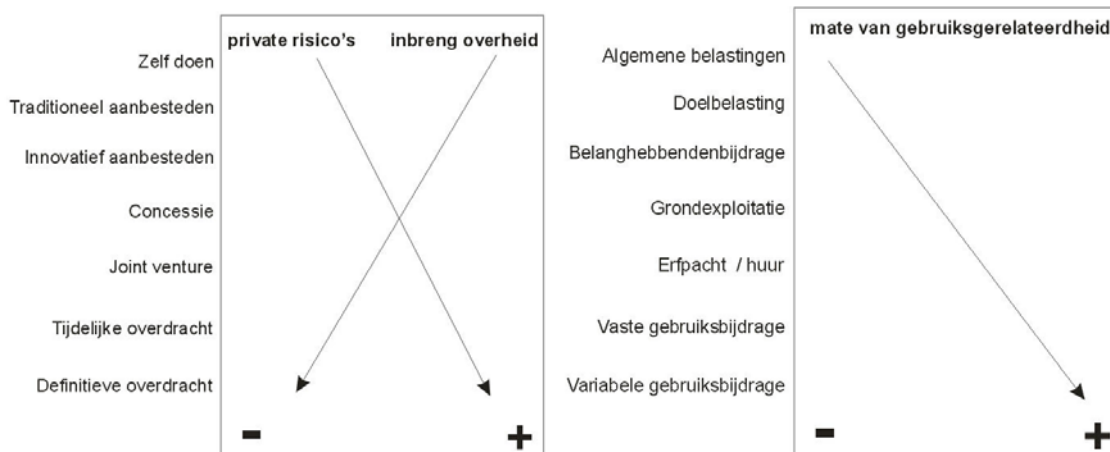
Figuur 5 – Regimes van publiek-private bemoeienis

Financiering \ Exploitatie	Privaat	Overheid
Privaat	I (voorbeeld: luchtvaartsector in VS)	II (voorbeeld: railinfrastructuur in diverse landen)
Overheid	III (voorbeeld: enkele DBFM situaties in Nederland zoals de Wijkertunnel)	IV (voorbeeld: de meeste weginfrastructuur in Nederland)

Bron: Peis, 1997

Een op beheer toegespitste detaillering van regimes is gegeven door het CROW (2002). ‘Ondernemend beheer’ is volgens de CROW een antwoord op de steeds hogere eisen die de samenleving en individuen stellen aan de kwaliteit van de openbare ruimte. Voor inspanningen op dit vlak zijn algemene middelen niet langer toereikend, zeker niet wanneer specifieke doelgroepen worden bediend. Beheer van de openbare ruimte wordt een onderneming waarin verschillende partijen (overheid, burgers, bedrijven) samenwerken en waarbij niet-overheidspartijen een rol krijgen in denken, uitvoeren en financieren.

Figuur 6 – Organisatievormen en bekostigingsvormen



Bron: CROW, 2002

Het CROW onderscheidt een aantal organisatievormen met een uiteenlopende mate van inbreng van private partijen. Deze houden rechtstreeks verband met contractvormen zoals aanbesteden op basis van een bestek of een concessie (zie figuur 6). Daarnaast is door het CROW onderscheid gemaakt naar de mate waarin de bekostigingsvorm direct is gerelateerd aan het gebruik.

De bekostigingsvorm is relevant omdat de financieringswijze in dit onderzoek wordt gebruikt als basis voor de categorie-indeling van contractvormen. De mate van gebruiksgerelateerdheid is ook een interessant gegeven, omdat verwacht mag worden dat zaken die uit algemene middelen worden gefinancierd meer vanzelfsprekend als publieke belangen worden gezien dan bij financiering op basis van een op het individu afgestemde variabele gebruiksbijdrage.

De contractvormen die ten grondslag liggen aan de in dit onderzoek geselecteerde casussen zijn de volgende:

### **1. Beheercontract op basis van RAW-bestek**

In contracten die zijn gebaseerd op RAW-bestekken blijft de overheid verantwoordelijk voor het beheer, maar worden een aantal uitvoerende onderhoudstaken uitbesteed aan aannemers. Deze contracten hebben betrekking op één of meerdere wegvakken, te beschouwen als delen van een weg. Uitbesteding van de onderhoudswerkzaamheden vindt plaats op basis van specificaties die zijn vastgelegd in een bestek. Het beheer en onderhoud van de meeste wegen in Nederland vindt op deze basis plaats. Dit geldt ook voor wegvakken in de provincie Noord-Holland.

De RAW-verhardingsbestekken die door de provincie Noord-Holland worden gebruikt zijn gebaseerd op de RAW-systematiek, die in paragraaf 4.2 al is genoemd. RAW is een afkorting voor Rationalisatie en Automatisering Wegenbouw en staat voor een gestandaardiseerd afsprakenstelsel tussen opdrachtgevers en aannemers. Een RAW-bestek is gekoppeld aan Uniforme Administratieve Voorwaarden (UAV) en onderliggende aanbestedingsregels. Het bestek bevat onder meer een afbakening van verantwoordelijkheden tussen opdrachtgever en aannemer, een beschrijving van de werkzaamheden en specifieke ‘besteksposten’ gebaseerd op prijzen per eenheid.

Contracten gebaseerd op een RAW-bestek worden soms aangeduid als traditionele contracten, om een onderscheid aan te geven met innovatieve contracten. De term conventioneel bestek wordt gebruikt voor een bestek dat niet is gebaseerd op de (vrij recent ontwikkelde) RAW-systematiek. Een bestek is niet altijd traditioneel of conventioneel, maar kan ook op innovatieve wijze worden toegepast. Een voorbeeld hiervan is een UAV-gc beeldbestek, dat wordt toegelicht in de volgende categorie.

### **2. Design Build Maintain (DBM) contract**

Een DBM contract is een voorbeeld van een geïntegreerd contract, waarin de aannemer meer verantwoordelijkheden krijgt. In UAV-gc beeldbestekken worden niet de werkzaamheden of de gebruikte materialen gespecificeerd, maar een aantal “eindbeelden” van het te bereiken resultaat, rechtstreeks afgeleid van de beleidsdoelstellingen van de opdrachtgever. Bij dit functioneel specificeren is de aannemer in een bepaalde mate vrij om te bepalen hoe het vereiste resultaat wordt bereikt, met inbegrip van het ontwerp. Andere benamingen voor deze vorm zijn ‘Design & Construct’ of ‘turn-key’.

Naast het functioneel specificeren wordt deze contractvorm gekenmerkt door het prestatiebeginsel dat als uitgangspunt wordt genomen. Op basis hiervan wordt de opdrachtnemer afgerekend op het bereikte resultaat. Dit in tegenstelling tot een RAW-bestek, waarin werkzaamheden en materialen

gedetailleerd worden voorgeschreven en ook de verrekening plaatsvindt op basis van deze gespecificeerde eenheden. Mengvormen van RAW en D&C komen voor, maar laten vaak aan duidelijkheid te wensen over omdat de twee genoemde benaderingen in praktijk moeilijk verenigbaar zijn.

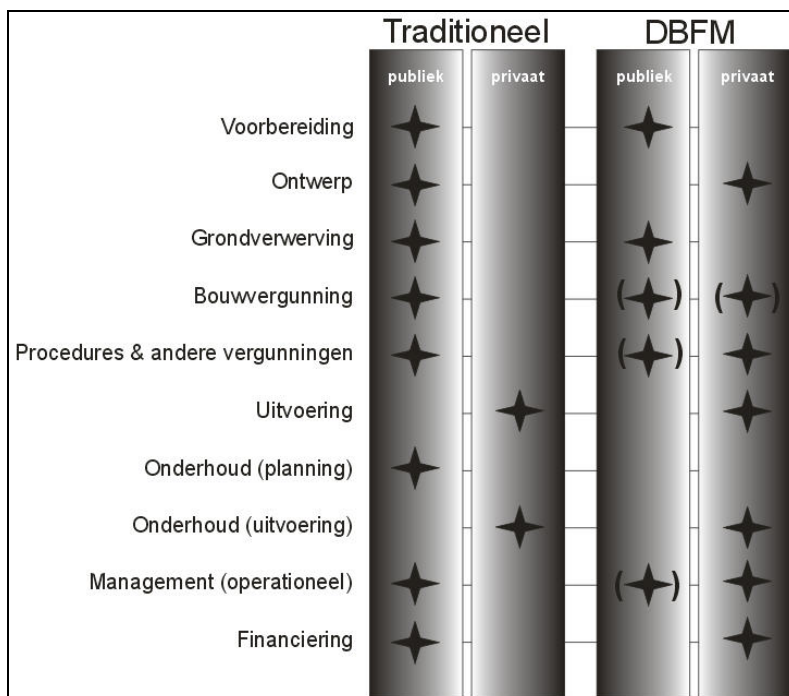
Wanneer ook het onderhoud gedurende een meerjarige periode onderdeel is van het contract, dan is er sprake van een DBM-contract. In dergelijke turn-key contracten is er geen sprake van langdurige financiering door de opdrachtnemer, zoals bij DBFM wel het geval is.

### 3. Design, Build, Finance & Maintain (DBFM) contract

DBFM is een geïntegreerde contractvorm waarbij de opdrachtnemer naast ontwerp, bouw en onderhoud ook de financiering verzorgt. De opdrachtgever betaalt na oplevering van de weg gedurende de looptijd van het contract een ‘beschikbaarheidsvergoeding’. In plaats van een beschikbaarheidsvergoeding kan bij DBFM ook verrekening plaatsvinden op basis van gebruik (concessiemodel).

Er zijn een aantal contractvormen die vergelijkbaar zijn met DBFM. Bij DBFO (Design, Build, Finance & Operate) zijn exploitatie en de bijbehorende risico's onderdeel van het contract, bijvoorbeeld bij een tolweg. Bij BOT (Build, Operate, Transfer) ligt het eigendom van het object gedurende de looptijd van het contract bij de opdrachtnemer. Ook DBFMO (Design, Build, Finance, Maintain, Operate) is mogelijk.

Figuur 7 – Allocatie van verantwoordelijkheden



Bron: Ministerie van Verkeer & Waterstaat, presentatie DBFM N31

Bij DBFM-constructies is er in Nederland meestal sprake van een concessie. Hierbij worden de taken verdeeld tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer. Bij een alliantievorm (joint venture) dragen overheden en bedrijfsleven gezamenlijk verantwoordelijkheid voor één of meer projectfasen. In de Nederlandse weginfrastructuursector zijn hiervan geen voorbeelden bekend.



De looptijd van een DBFM-contract varieert meestal tussen de 15 en 30 jaar, en is daarmee gerelateerd aan de economische levensduur van de weg. Overigens geldt dit niet voor kunstwerken zoals bruggen, die meestal een langere levenscyclus kennen. Dit laatste kan in een later stadium een probleem vormen bij overdracht. Een belangrijk kenmerk van DBFM is het bondgenootschap dat ontstaat tussen de projectpartners.

DBFM-contracten kunnen zowel door private als door publieke partijen worden gesloten. DBFM met de overheid als opdrachtgever wordt in Nederland aangeduid als publiek-private samenwerking oftewel PPS (Ministerie van Financiën, 2005). Figuur 7 laat zien hoe bij DBFM in een PPS constructie, zoals bij de Rijksweg N31, marktpartijen aanzienlijk meer verantwoordelijkheden dragen dan bij een traditioneel contract.

De voordelen van DBFM worden door het Ministerie van Financiën (2005, p.5-6) als volgt samengevat. Een aantal van deze voordelen gelden ook voor geïntegreerde contracten zonder private financiering:

Synergievoordeel: Alle onderdelen zijn ondergebracht bij één opdrachtnemer. Bij separate uitbesteding van ontwerp, bouw en onderhoud kan bijvoorbeeld een goedkoop te bouwen ontwerp aanleiding geven tot verhoogde onderhoudskosten. Bij separate aanbesteding kan niet altijd rekening worden gehouden met risico's en kosten met betrekking tot andere projectonderdelen. In dat geval kan een goedkoop te bouwen ontwerp aanleiding geven tot hoge onderhoudskosten (Ministerie van Financiën, 2005, p.5)

Ontzorging: De opdrachtgever wordt ontlast van een belangrijk deel van de zorg voor de totstandkoming en het onderhoud van een project. De opdrachtgever kan zich zo meer op zijn kernactiviteiten richten. De opdrachtgever koopt een dienst in: een belangrijk verschil met traditionele contracten.

Risicoverschuiving: Er is sprake van één opdrachtnemer die aansprakelijk is voor het geheel, in plaats van verschillende opdrachtnemers waarbij de opdrachtgever moet aantonen welke van de contractpartijen aansprakelijk is bij het constateren van een gebrek. De risico's zijn bovendien door de opdrachtnemer ingecalculiseerd en zijn daardoor van tevoren beter in beeld.

Extra kwaliteit: Bij langjarige geïntegreerde contracten is er sprake van lifecycle management, wat kan resulteren in extra kwaliteit. Er kan bijvoorbeeld worden gekozen voor een duurdere aanleg, te compenseren door lagere onderhoudslasten gedurende de looptijd van het contract. Extra kwaliteit levert bijkomende voordelen op, zo hoeft bijvoorbeeld een weg minder vaak voor onderhoud te worden afgesloten.

Bondgenootschap tussen projectpartners: Opdrachtgever, opdrachtnemer en de financiers hebben allen belang bij het slagen van het project. De financiers zijn afhankelijk van de inkomsten die door de opdrachtnemer uit het project verkregen kunnen worden.

Als nadeel wordt soms gezien dat niemand goedkoper kan financieren dan de overheid zelf, aangezien de overheid tegen lage tarieven geld kan lenen. Volgens het Ministerie van Financiën (2005) wegen de bovengenoemde voordelen echter op tegen dit nadeel, zodat DBFM wel degelijk aantoonbaar de meest economische manier kan zijn om een project te realiseren. Het standpunt van het Ministerie is overigens – niet geheel toevallig – vooral gebaseerd op financiële aspecten. Het is nuttig zich te bedenken dat er ook niet-financiële overwegingen kunnen zijn bij het maken van een keuze voor een

contractvorm voor beheer. Het positieve beeld dat het Ministerie schetst ten aanzien van DBFM kan verder in verband worden gezien met de stimulerende rol die het Ministerie via het kenniscentrum PPS speelt voor wat betreft toepassing van PPS en DBFM.

Tabel 4 – Enkele kenmerken van de categorieën contractvormen

	<b>RAW verhardingsbestek</b>	<b>DBM</b>	<b>DBFM</b>
<b>Looptijd</b>	kort	lang	lang
<b>Soort werkzaamheden</b>	specifiek, uitvoerend	geïntegreerd	geïntegreerd
<b>Specificaties</b>	technisch	functioneel	functioneel
<b>Financiële bijdrage marktpartij</b>	nee	nee	ja
<b>Verantwoordelijkheden bij marktpartij</b>	gering	veel	veel
<b>Verrekening</b>	eenheidsprijzen	prestatiebeginsel	beschikbaarheid- vergoeding / concessie

#### 4.4 Ervaringen met geprivatiseerd wegbeheer en -onderhoud in Scandinavië en Engeland

Terwijl in Nederland vooral het operationeel beheer en onderhoud wordt uitbesteed en het beleidsmatige deel bij de overheid blijft, zijn er in het buitenland diverse voorbeelden van een private rol in beheer en onderhoud die verder gaat. In sommige gevallen wordt het beheer volledig geprivatiseerd, vaak in combinatie met tolheffing. De eerste voorbeelden van privatisering van infrastructuurbeheer komen uit Angelsaksische landen als Groot-Brittannië, Australië en de Verenigde Staten. De Jong (2003, p.99) beschrijft hoe deze institutionele trend in samenhang met de New Public Management stroming is overgewaaid naar andere landen, onder meer naar Scandinavië.

De Jong noemt een aantal redenen waarom de mogelijkheden voor openbare aanbesteding van wegonderhoud lange tijd beperkt zijn gebleven. Het specialistische materieel was in bezit van een overheidsmonopolist of enkele grote aannemers. Ook het benodigde zand, kiezel en grind was in handen van een beperkt aantal actoren (Ten Heuvelhof, 2003, p.100). Het belangrijkste argument voor privatisering van wegonderhoud was in de meeste gevallen de verwachte besparingen in de 'life-cycle costs' van de infrastructuur. In Engeland was aangetoond dat met aanbesteding van het wegbeheer ongeveer 17% kon worden bespaard op deze life-cycle costs.

In Finland is een organisatorische splitsing aangebracht tussen de wegbeheerder (road administration) en wegonderneming (road enterprise). In Zweden bleef na liberalisering de onderhoudsafdeling onderdeel uitmaken van de aanbestedende overheidsdienst, wat leidde tot een door private concurrenten betwiste rol. In Zweden was er ook kritiek van de overheidsdienst op de private partijen, die onvoldoende kwaliteit zouden leveren, slechts op winst belust zouden zijn en alleen interesse zouden hebben voor wegen in de meest dichtbevolkte regio's. Evaluaties toonden aan dat de lagere kwaliteit vooral een kwestie was van beeldvorming: deze bleek van een vergelijkbaar niveau te zijn (Ten Heuvelhof, 2003, p. 101-104).

In Scandinavië werden besparingen gerealiseerd tot 20%, ondanks de beperkte contractperiode van slechts 3 of 4 jaar. Hierdoor was het voor private partijen niet aantrekkelijk om lange termijn investeringen te plegen in de organisatie en de benodigde werktuigen voor wegonderhoud. Ook ging het in Scandinavië alleen om aanbesteding van het beheer: de aanleg van wegen maakte geen onderdeel uit van de aanbesteding, in tegenstelling tot de Engelse voorbeelden.

Andere doelen van het uitbesteden aan marktpartijen, zoals meer innovatie, werden door beperkingen in de gekozen contractvorm niet gehaald. In de aanbestedingsprocedures in Scandinavië lag een accent op de reputatie en kwaliteiten van de aannemer, de kwaliteit van het onderhoudsplan en de aanwezigheid van kwaliteitskeurmerken met betrekking tot veiligheid, milieu en dergelijke. Deze benadering gaf de wegonderneming een voorsprong door het historische monopolie (Ten Heuvelhof, 2003, p. 109). Marktpartijen waren soms goedkoper en innovatiever maar de wegonderneming scoorde het hoogst op andere punten.

Een voorbeeld van een concessie met een lange looptijd is de M6 Toll in Engeland. De M6 Toll ten noorden van Birmingham is een volledig geprivatiseerde tolweg, waarbij een concessie is verleend voor een periode van 53 jaar. Het gaat om een in 2003 geopend traject van ongeveer 43 km waarmee de overvolle M6 kan worden omzeild.

De belangrijkste motivatie bij de keuze voor een private tolwegvariant voor de M6 Toll was de mogelijkheid de weg versneld aan te leggen op een moment dat er weinig publieke middelen beschikbaar waren (APPM, 2004). Tegelijkertijd was er in de nationale context behoefte aan nieuwe ervaringen met private financiering. Deze motivatie is exact dezelfde als voor de DBFM-constructie voor de RW 31 in Nederland. Hoewel de tolheffing bij de M6 Toll in eerste instantie bedoeld was voor het genereren van inkomsten, is gebleken dat de tol ook mogelijkheden biedt voor het beheersen van het gebruik van de nieuwe weg, om te voorkomen dat de weg na openstelling binnen korte tijd net als andere wegen overbelast raakt. De exploitant bepaalt de tarieven en kan daarmee het verkeersaanbod sturen. Een voorbeeld hiervan is het weren van vrachtwagens met hoge tarieven, omdat vrachtverkeer leidt tot snellere slijtage van de weg.

Er is een 53-jarige concessie verleend aan Midland Expressway Limited (MEL) voor het financieren, ontwerpen, bouwen en exploiteren van de M6 Toll. In 2054 wordt de weg overgedragen aan de overheid. Belangrijke verschillen met Nederlandse voorbeelden van DBFM-contracten (zoals voor RW 31) is de veel langere looptijd, de meer volledige overdracht van de verantwoordelijkheden voor ontwerp, aanleg en beheer en het feit dat er tol wordt geheven.

Het onderhoud van de M6 wordt uitgevoerd door MEL. Hoogstens enkele specialistische taken zoals openbare verlichting worden door MEL uitbesteed. De organisatie is ingericht op flexibele inzet van de medewerkers. MEL hanteert een ambitieuze doelstelling voor wat betreft het onderhoudsniveau: dit dient het beste te zijn in het Verenigd Koninkrijk (APPM, 2004). Voor onderlinge afstemming is er goed contact met de beheerders van omringende infrastructuur, met de Highways Agency en met lokale overheden.

Er zijn ook in andere landen veel voorbeelden van wegen die door private partijen worden beheerd en/of geëxploiteerd, zoals in Frankrijk en in de Verenigde Staten. Het voert hier te ver om gedetailleerd in te gaan op de specifieke arrangementen in deze landen. De voorbeelden uit Scandinavië en Engeland worden hier aangestipt om te laten zien dat buiten Nederland verschillende vormen van geprivatiseerd wegbeheer voorkomen, welke ter inspiratie hebben gediend bij DBFM-constructies in Nederland, zoals de A59 en de RW 31.

Ook bij toekomstige keuzes voor beheervarianten kunnen buitenlandse voorbeelden worden onderzocht. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met de afwijkende context, waardoor het niet zonder meer mogelijk buitenlandse voorbeelden één-op-één te vertalen naar de Nederlandse situatie (zie De Jong, 1999).

Naast de succesverhalen kan er ook veel worden geleerd van minder succesvolle buitenlandse voorbeelden. De technisch geavanceerde tolweg Highway 407 in de Canadese provincie Ontario is bijvoorbeeld voor een periode van 99-jaar in private handen, waarmee volgens Mylvaganam & Borins (2004) de overheid haar belangen heeft verkwanseld. En door het wegblijven van gebruikers is de Cross-City Tunnel in het Australische Sydney, een resultaat van publiek-private samenwerking, uitgegroeid tot een fiasco dat zelfs de Nederlandse pers haalt (Volkskrant, 23 juni 2006).

## 4.5 Casusbeschrijvingen

De geselecteerde casussen kunnen nu worden geïntroduceerd met een korte beschrijving van de specifieke kenmerken voor elke case. Deze informatie dient als kader voor de te beschrijven details in het volgende hoofdstuk.

### 4.5.1 **Casus 1 - RAW verhardingsbestekken wegvakken Noord-Holland**

Deze casus betreft bestekken voor het uitvoeren van verhardingswerkzaamheden aan een aantal provinciale wegen gelegen in de provincie Noord-Holland. De bestekken zijn gebaseerd op RAW-systematiek (zie § 4.3). De bestekken worden opgesteld door de provincie, maar dit kan eventueel ook worden uitbesteed.

In de bestekken zijn de uit te voeren werkzaamheden, de daarbij gebruikte materialen en de technische eisen aan het resultaat in detail beschreven. De ‘basisreden’ voor het bestek is het verkrijgen van inzicht in de kostprijs door middel van eenheidsprijzen, welke los staan van aanverwante kosten (staartkosten) zoals eenmalige kosten, winst/risico, stelposten en kosten voor overige werkzaamheden.

Het bestek gaat vergezeld van een inschrijvingsstaat met informatie over de inschrijver, en een verrekenstaat met de door de aannemer berekende bedragen bij de besteksposten. Het bestek schrijft in sommige gevallen het opstellen van een veiligheidsplan en een kwaliteitsplan voor.

Bestekken voor verhardingen kunnen betrekking hebben op meerdere jaren (groot) of op incidentele werkzaamheden (klein). Voor andere soorten onderhoudswerkzaamheden worden andere RAW-bestekken gebruikt. Bijvoorbeeld onderhoud met betrekking tot verkeersregelininstallaties, openbare verlichting, openbaar groen of gladheidbestrijding.

De verhardingsbestekken op basis van RAW vormen een casus waarin meerdere varianten zijn besloten: het gaat niet om één bestek voor één specifiek onderhoudsproject. Het volgen van de RAW-systematiek betekent niet dat alle bestekken op identieke wijze zijn gekoppeld aan publieke belangen. Over het algemeen zijn de achterliggende doelen niet zijn verwoord in dit type bestek, en dit betekent dat de publieke belangen die in relatie staan tot de werkzaamheden slechts met moeite zijn te identificeren. Sommige varianten, zoals een beeldbestek op basis van UAV-gc, zijn wat gemakkelijker in verband te brengen met achterliggende doelen, omdat daarin wordt geprobeerd zoveel mogelijk functioneel te specificeren.

Met uitzondering van de weggebruiker, die in alle casussen als actor geldt, zijn de volgende actoren betrokken bij de RAW-verhardingsbestekken:

Actoren	Rol
Provincie Noord-Holland, Beheer & Uitvoering	Opdrachtgever
Aannemer of aannemerscombinatie	Opdrachtnemer

In het meest gangbare soort RAW-verhardingsbestekken wordt geen expliciete aandacht besteed aan publieke belangen. Wel kunnen deze worden herleid uit de criteria waarop de ingediende offertes worden beoordeeld:

Publieke belangen
- Kostenefficiënt (“sober maar doelmatig”)
- Veiligheid (o.a. stroefheid en vlakheid van het wegdek)
- Beschikbaarheid (vlotte doorstroming en bereikbaarheid)
- Omgevingskwaliteit (leefbaarheid en milieu, bijvoorbeeld esthetische kenmerken)

De wijze van aanbesteden op basis van een RAW-bestek en de bepalingen in een RAW-bestek en in bijbehorende documenten zoals UAV-voorwaarden kunnen worden vertaald in een aantal instrumenten die ter beschikking staan voor het borgen van publieke belangen:

Instrumenten voor borging publieke belangen
- Transparante aanbesteding
- Contractbepalingen
- Toezicht (metingen)
- Gedragsnormen op basis van RAW/UAV

#### 4.5.2 Casus 2 – Zuidtangent (DBM)

De Zuidtangent is een 24 km lange hoogwaardige busbaan tussen Haarlem en Schiphol. Voor de aanleg hiervan is een Design & Construct contract gesloten. Vanaf eind 2001 is het onderhoud uitgevoerd door een op initiatief van aannemer Bruil Ede opgerichte aannemerscombinatie IMZ (Infra Management Zuidtangent). Gezamenlijk met de opdrachtgever is een DBM contract voor operationeel beheer en onderhoud ontwikkeld, dat in mei 2003 is ondertekend en een looptijd heeft gekregen van drie jaar.

IMZ was verantwoordelijk voor het beschikbaar zijn van de busbaan met de bijbehorende objecten zoals tunnels en halteplaatsen. De werkzaamheden betroffen onder meer reiniging, onderhoud van verkeersregelinstallaties, openbare verlichting en gladheidbestrijding. De Zuidtangent is bijzondere infrastructuur, met veel meer soorten te onderhouden objecten dan bij een provinciale weg.

Het contract was gericht op dagelijks of vast onderhoud. Variabel (groot) onderhoud, zoals het vervangen van het beton van de busbaan, werd separaat door de provincie aanbesteed, waarbij ook IMZ mocht meebieden.

Strikt gesproken was Zuidtangent geen DBM: het onderhoud vond weliswaar plaats door dezelfde aannemers die ook bij de aanleg betrokken waren, maar er is na de aanleg een apart contract voor opgesteld. Vooral het gebruikte beeldbestek op basis van UAV-gc was innovatief.

Voor de provincie is beheer en onderhoud op dit traject van groot belang omdat het bijdraagt aan het hoogwaardige karakter van de Zuidtangent. Door de hoogwaardigheid en het toegankelijke tarief (strippenkaart) is de Zuidtangent een aantrekkelijk alternatief voor de auto, waarmee een bijdrage wordt geleverd aan het remmen van de groei van het autoverkeer. De hoogwaardigheid blijkt uit snelheid, betrouwbaarheid, comfort, gemak en veiligheid. Een ander doel van het DBM-contract was het opdoen van ervaring met deze innovatieve contractvorm.

Met ingang van mei 2006 is de samenwerking met IMZ beëindigd en is er geen nieuwe openbare aanbesteding in de vorm van een integraal contract gekomen zoals oorspronkelijk de bedoeling was. Omdat de ervaringen en motieven die ten grondslag hebben gelegen aan deze recente keuze relevant zijn voor dit onderzoek, zijn deze zoveel mogelijk verwerkt in de analyse.

De volgende actoren speelden een rol:

Actoren	Rol
Provincie Noord-Holland	Opdrachtgever, verantwoordelijk voor beheer, aanbesteding en contracten
Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA), Gemeenten (o.a. Haarlem) en stadsdelen	Overlegpartner en/of medefinancier
Ministerie van Verkeer en Waterstaat	Overlegpartner (informatie ingewonnen bij de Rijksoverheid)
Connexxion (busmaatschappij)	Exploitant
Bruil Ede, Heijmans en Reef gecombineerd in IMZ	Opdrachtnemer, initiatiefnemer innovatief contract

Bij de totstandkoming en instandhouding van de Zuidtangent speelden en spelen een aantal publieke belangen een rol. De hier volgende opsomming is gebaseerd op informatie die voorafgaand aan de interviews door de provincie is verstrekt met betrekking tot de Zuidtangent. De genoemde thema's komen ook terug in het Directieplan Beheer en Uitvoering (Provincie Noord-Holland, 2006), maar niet specifiek voor de Zuidtangent en niet expliciet als 'publiek belang'.<sup>8</sup>

Publieke belangen
Veiligheid
Betaalbaarheid/toegankelijkheid
Beschikbaarheid: snel van A naar B
Omgevingskwaliteit (comfort en uitstraling)
Kostenefficiënt

Voor de borging van publieke belangen spelen instrumenten uit drie van de vier geïdentificeerde categorieën een rol. Voor transparante aanbesteding geldt dat het toekomstig gebruik hiervan was voorzien. Omdat het 'innovatieve' contract recent is stopgezet, is het instrument transparante aanbesteding inmiddels ingezet op een andere, meer conventionele, wijze dan oorspronkelijk de bedoeling was.

<sup>8</sup> In het Directieplan 2006-2008 (Provincie Noord-Holland, 2006, p.40) wordt bijvoorbeeld gesproken van 'gemeenschapsdoelen'.

<b>Instrumenten voor borging publieke belangen</b>
(- Transparante aanbesteding)
- Contractbepalingen
- Toezicht (monitoring)
- Gedragsnormen op basis van UAV

#### 4.5.3 Casus 3 – Rijksweg N31 Drachten-Leeuwarden (DBFM)

In het DBFM-project N31 wordt 25 km enkelbaans autoweg tussen Drachten en Leeuwarden verdubbeld tot een dubbelbaans autoweg. Door Rijkswaterstaat Noord-Nederland zijn de werkzaamheden voor aanleg van de weg in de periode 2004-2008 uitbesteed aan een privaat consortium. Beheer en onderhoud zijn uitbesteed aan het zelfde consortium voor een periode van 15 jaar na 2008. In 2003 is hiervoor een DBFM-contract gesloten met het consortium Wâldwei.com. Het contract omvat tevens de financiering van het project.

Het gaat om één van de meest recente Nederlandse voorbeelden van een deels privaat gefinancierde weg. Bij het vormgeven van de publiek-private samenwerking (PSS) is voortgebouwd op de eerder opgedane ervaringen met de A59 in Noord- Brabant.

Het project geen puur voorbeeld van een DBFM, omdat in eerste instantie is uitgegaan van een door Rijkswaterstaat opgesteld RAW-bestek.

Doelen van het project zijn:

- 1) Ervaring opdoen met toepassing DBFM (alle partijen);
- 2) Onderzoeken wat meerwaarde van DBFM zou kunnen zijn (Rijkswaterstaat en Ministerie V&W) ;
- 3) Meerwaarde DBFM in praktijk aantonen (Ministerie van Financiën);
- 4) Kennis over innovatieve aanbestedingsvormen in de eigen organisatie ontwikkelen (Rijkswaterstaat DNN); en
- 5) Versnellen van realisatie van het project N31 (Rijkswaterstaat DNN).

De volgende actoren spelen een rol (ontleend aan Buck Consultants, 2004):

<b>Actoren</b>	<b>Rol</b>
Rijkswaterstaat Directie Noord-Nederland (DNN)	Opdrachtgever. Verantwoordelijk voor aanbesteding. Opzetten van projectorganisatie.
Wâldwei.com (consortium van aannemers en ingenieursbureaus)	Special Purpose Company, gecontracteerd door Rijkswaterstaat DNN
Ministerie van Verkeer en Waterstaat Directoraat Generaal voor Personenvervoer (DGP)	Selectie N31 als pilotproject voor PPS, selectie contractvorm DBFM, Public Sector Comparator, budgettaire inpassing
Ministerie van Verkeer en Waterstaat Financieel-Economische Zaken (FEZ)	Budgettaire inpassing, Public Sector Comparator
Ministerie van Financiën Kenniscentrum PPS	Selectie contractvorm DBFM
Ministerie van Financiën Inspectie Rijksfinanciën	Budgettaire inpassing, Public Sector Comparator
Provincie Fryslân en betrokken gemeenten	Bestuurlijke afspraken met Rijkswaterstaat DNN

(vervolg lijst met actoren N31)

Actoren	Rol
Rijkswaterstaat Hoofdkantoor	Selectie N31 als pilotproject voor PPS, selectie contractvorm DBFM, Public Sector Comparator, budgettaire inpassing, hoofdlijnen aanbestedingsprocedure
Rijkswaterstaat Bouwdienst (BD)	Levering expertise aan Rijkswaterstaat DNN
Bank Nederlandse Gemeenten	Financier van Wâldwei.com
NIB Capital Bank	Financier van Wâldwei.com

Er zijn bij deze case een aantal invalshoeken mogelijk voor het identificeren van publieke belangen. Deze verschillende invalshoeken zijn terug te vinden in de evaluatierapportage (Buck Consultants, 2004) en de interviews. Er is vooral aandacht voor de doelen die ten grondslag liggen aan de aanleg van de weg (zie hierboven) en de keuze voor de DBFM-contractvorm. Deze belangen hebben niet of nauwelijks een relatie met beheer en onderhoud.

In de interviews is bijvoorbeeld het versterken van de regio genoemd, een belang dat in het verlengde ligt van het vergroten van bereikbaarheid door een investering in infrastructuur. Het is wat vergezocht om dit als een publiek belang te zien dat is gekoppeld aan beheer en onderhoud. Ook het opdoen van ervaring met DBFM heeft weinig te maken een publiek belang in verband met beheer en onderhoud.

De beschikbaarheid is wel relevant, omdat verwacht wordt dat deze zal verbeteren door het in één hand leggen van alle aanleg- en onderhoudsactiviteiten, met praktische voordelen als gevolg.

Het beperken van congestie is een belang dat vooral gezien kan worden als een effect van de aanleg van de weg. De relatie met beheer en onderhoud ligt in de beschikbaarheid van de weg. Het belang hiervan wordt overigens niet door alle partijen onderschreven: volgens betrokkenen uit de Randstad is congestie in deze regio geen serieus probleem.

Van de 23 eisen die zijn geformuleerd (Buck Consultants, 2004) heeft een groot aantal betrekking op bijvoorbeeld de technische aanpak of sturing van het proces. In de onderstaande opsomming zijn alleen de eisen genoemd die herleid konden worden tot publieke belangen:

Publieke belangen
1. Verkeersveiligheid (o.a. versnelde realisatie van de weg om de situatie te verbeteren).
2. Financiële meerwaarde aanleg en onderhoud (kostenefficiëntie en laag financieel risico voor overheid)
3. Beschikbaarheid van de weg (vermindering congestie, ontlasten secundaire wegenstelsel etc.)
4. Bescherming van milieu en ruimtelijke kwaliteit

De instrumenten die in de evaluatierapportage (Buck Consultants, 2004) aan de orde komen zijn meestal niet nadrukkelijk gekoppeld aan het borgen van publieke belangen, maar zijn daarvoor wel beschikbaar. In de analyse in het volgende hoofdstuk zal worden beschreven in hoeverre deze instrumenten daadwerkelijk voor dit doel zijn gebruikt:



<b>Instrumenten voor borging publieke belangen</b>
1. Transparante aanbesteding
2. Contractbepalingen (DBFM contract)
3. Professionele relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer
4. Operationeel toezicht door Rijkswaterstaat, evaluatie DBFM in opdracht van Rijksoverheid (Ministerie V&W, Rijkswaterstaat en Ministerie van Financiën), geplande evaluatie uitvoering (Rijkswaterstaat)

## 5 Het gebruik van instrumenten voor borging van publieke belangen in drie casussen

Voor elke casus zijn de gebruikte borgingsinstrumenten onderzocht. Daarbij wordt teruggegrepen naar de in § 4.4 geïdentificeerde publieke belangen in elke case. Nagegaan is hoe de instrumenten zijn toegepast, en wat de voor- en nadelen zijn van het gebruik van deze instrumenten. De besproken instrumenten zijn:

- transparante aanbesteding
- contractuele specificaties
- normen en waarden
- toezicht en verantwoording.

### 5.1 Transparante aanbesteding

#### **Selectie van de meest geschikte agent**

In het aanbestedingsproces wordt door de opdrachtgever (de principaal) de meest geschikte opdrachtnemer (agent) geselecteerd op basis van een aanbestedingsdocument en een inschrijving- en selectieprocedure. Vanuit het perspectief van de agent wordt in deze fase van een project een poging gedaan tot het verwerven van een overheidscontract. De agent geeft in de aanbieding zijn verwachte kosten en prijs. De ‘optimale’ aanbieding wordt meestal gekenmerkt door een zo goed mogelijke kwaliteit tegen een zo laag mogelijke prijs. Ook een gebalanceerde risicoverdeling weegt mee in de uiteindelijke selectie.

Zoals opgemerkt in § 2.3.2 en § 2.5.2 is er in een principaal-agent relatie sprake van een screening probleem, waarbij de principaal nooit honderd procent zeker kan zijn van de juistheid van zijn selectie. Een gebrekkige screening kan vooral bij omvangrijke en complexe projecten ingrijpende gevolgen hebben, zoals de inspanningen die een nieuwe selectieprocedure met zich meebrengt en de vertraging die het project oploopt.

#### **Bestekken**

Bij vastomlijnde werkzaamheden die van korte duur zijn, zoals bij verhardingsbestekken op basis van RAW, is het screeningprobleem kleiner dan bij innovatieve, geïntegreerde contracten omdat er gewerkt wordt met kengetallen waarbij wordt teruggegrepen op evaring met vergelijkbare werkzaamheden.

Bij gebruik van RAW-bestekken is er sprake van een systematiek die inhoudelijk transparant is: aannemers hebben ruime ervaring met deze werkwijze. Bij het kiezen tussen meerdere aanbieders heeft het gebruik van een bestek als voordeel dat de offertes onderling goed vergelijkbaar zijn omdat de specificaties van de uit te voeren werken voor alle aanbieders hetzelfde is.

Wanneer onderscheid wordt gemaakt tussen diensten, leveringen en werken, analoog aan de indeling die gebruikelijk is in Europese aanbestedingen, dan is voor aanbestedingen die in de EU-classificatie onder de noemer ‘werken’ vallen, het gebruik van een bestek het meest geschikt. Bij diensten (bijvoorbeeld een langdurig onderhoudscontract) is dat minder het geval. Ook leveringen worden meestal niet gespecificeerd in een bestek (soms wel, zoals een VRI, een verkeersregelinstantie).

## **Nieuwe contractvormen**

Nieuwe contractvormen bieden in vergelijking met een bestek wat minder zekerheden. De aannemer kan een eigen creatieve aanpak voorstellen, of het resultaat krijg in de offerte meer aandacht dan de werkwijze. Dit maakt het lastiger voor de principaal om te beoordelen of het beloofde in de offerte inderdaad leidt tot het gewenste eindproduct.

Door in de aanbestedingsfase zoveel mogelijk te weten te komen over de aannemer kunnen screening problemen en ook het mogelijk daarop volgende ‘moral hazard’ probleem worden bestreden. Rijkswaterstaat hanteert bij grotere projecten een speciale procedure waarbij er een uitzondering wordt gemaakt op Europese aanbestedingsregels. In deze onderhandelingsprocedure vindt uitgebreide interactie plaats met de best gekwalificeerde kandidaten voor de opdracht. In bepaalde opzichten is deze procedure transparant te noemen: er vindt een open dialoog plaats met marktpartijen, waarmee de basis gelegd kan worden voor het opbouwen van een vertrouwensrelatie tussen principaal en agent, en waarbij gezamenlijk kan worden nagedacht over de meest werkbare en efficiënte aanpak. Maar omdat er wordt onderhandeld met een beperkt aantal marktpartijen is dit ook een voorbeeld van het verschil tussen ‘meer markt’ en ‘meer concurrentie’.

## **Transparantie**

In tegenstelling tot het bovenstaande voorbeeld wordt onder een transparante aanbesteding meestal een procedure verstaan waarbij tot aan de opdrachtverlening alle potentiële aanbieders evenveel kans op de opdracht maken. Het is van belang een onderscheid te maken met het begrip ‘openbare aanbesteding’. Hoewel een openbare aanbesteding wel transparanter is dan een onderhandse aanbesteding, is de transparantie van een openbare aanbesteding niet vanzelfsprekend. Wanneer een openbare aanbesteding wordt aangekondigd, zoals bij de Zuidtangent, betekent dit niet automatisch dat er voortaan sprake zal zijn van optimale toepassing van het instrument ‘transparante aanbesteding’. Bij een openbare aanbesteding hoeft geen sprake te zijn van open uitwisseling van informatie met marktpartijen, en ook zijn er niet altijd gelijke kansen. Omdat een volledig openbare procedure waarbij elk bedrijf kan inschrijven op de opdracht niet altijd effectief is, wordt vaak gekozen voor het maken van een voorselectie (screening). Dergelijke screening is niet per definitie oneerlijk of minder transparant.

Transparantie is in Nederland een belangrijk onderwerp geworden na de perikelen rondom de Bouwfraude van enkele jaren geleden, toen een aantal bouwbedrijven een te intieme relatie onderhield met opdrachtgevers uit de publieke sector. Als reactie hierop kregen openbaarheid van procedures en integriteit van betrokken ambtenaren bij aanbestedende overheden een (nog) zwaarder accent dan voorheen het geval was. Aanbestedingsreglementen werden aangescherpt, onder meer gebaseerd op de meest recente Europese aanbestedingsregels (zie bijvoorbeeld het Witboek).

In deze context is dialoog met het bedrijfsleven een gevoelig punt, ook voor de provincie Noord-Holland. Rijkswaterstaat heeft bij aanbesteding van de werkzaamheden voor de N31 gekozen voor de uitzonderlijke procedure van een ‘competitive dialog’, juist omdat de mogelijkheden voor contact met marktpartijen in de openbare procedure als te beperkt werden ervaren. Dit gebrek aan contact maakt het volgens Rijkswaterstaat erg lastig om de meest geschikte partij te selecteren en in onderling overleg tot creatieve oplossingen te komen. Het geven van een kans tot succesvolle inschrijving aan zoveel mogelijk partijen is zeker van belang, maar wanneer deze procedure leidde tot selectie van een aannemer die slecht werk aflevert, dan worden andere publieke belangen, zoals veiligheid of beschikbaarheid van de weg, mogelijk opgeofferd.

Rijkswaterstaat kon gebruik maken van de uitzonderlijke procedure omdat de Rijksweg N31 werd bestempeld als proefproject. Inmiddels wordt deze werkwijze door Rijkswaterstaat royaal ingezet bij innovatieve contracten. ‘Competitive dialog’ betekent dat er in een vroeg stadium van de aanbestedingsprocedure overleg mogelijk is met geïnteresseerde partijen, zonder dat de specificaties van de uit te voeren werken al volledig zijn uitgekristalliseerd. Deze werkwijze biedt mogelijkheden om de fasen van planvorming en aanbesteding met elkaar te mengen. Rijkswaterstaat noemt dit ‘vervlechten’: het in een vroeg stadium betrekken van de markt. Bij de N31 werd er overleg gevoerd met slechts één marktpartij, vooral omdat de financiers alleen in zee wensten te gaan met de voorkeursbieder. De transparantie van de aanbesteding werd hierdoor enigszins aangetast. Rijkswaterstaat eiste bovendien dat de biedingen ongeconditioneerd dienden te zijn: alternatieven werden niet toegelaten, omdat vergelijking van de offertes dan te ingewikkeld zou zijn. Een nadeel van deze werkwijze is dat van de creativiteit van de markt slechts in beperkte mate gebruik wordt gemaakt.

Transparant aanbesteden heeft als instrument voor borging van publieke belangen slechts een beperkte reikwijdte. Door een openbare procedure worden slechts enkele relevante publieke belangen, zoals eerlijke concurrentie, geborgd, en door een open dialoog met een beperkt aantal marktpartijen wordt een beperkt aantal andere publieke belangen geborgd, zoals optimale kwaliteit. De effectiviteit van dit instrument kan worden vergroot door combinatie met andere instrumenten, bijvoorbeeld contractbepalingen.

Contractonderhandelingen vinden plaats na selectie van de aannemer, maar de uiteindelijke inhoud van het contract speelt vaak al een rol tijdens de aanbestedingsprocedure. De dialoog zoals Rijkswaterstaat die voert om een relatie met de potentiële opdrachtnemer op te bouwen heeft een duidelijk verband met het ontwikkelen van gezamenlijke waarden en normen. Het gebruik van de RAW-systematiek heeft ook een enigszins vergelijkbare rol, omdat beide partijen worden gedwongen in RAW-termen te spreken. De combinatie van transparante aanbesteding met toezicht en verantwoording ligt op het vlak van de controle op het naleven van de geldende aanbestedingsregels.

### **Aanbesteding van de Zuidtangent**

Van een transparante aanbesteding was bij de Zuidtangent geen sprake. Tijdens de aanleg van de Zuidtangent was nog niet duidelijk dat de beheerverantwoordelijkheid bij de provincie zou komen te liggen. Toen hierover overeenstemming werd bereikt, is door de provincie besloten dit op experimentele basis door een marktpartij te laten uitvoeren. Er was echter op dat tijdstip onvoldoende kennis voorhanden van het gevraagde om een openbare procedure te starten. Het eerste 4-jarig onderhoudscontract is daarom onderhands aanbesteed. In eerste instantie ging het daarbij om een regiecontract, waarbij door de marktpartij gemaakte kosten achteraf door de provincie werden vergoed. In 2003 kon dit op basis van de opgedane kennis worden vervangen door een contract op basis van UAV-gc.

Openbare aanbesteding van werkzaamheden nadat deze jarenlang door de overheid zijn uitgevoerd is vaak problematisch, omdat er onvoldoende inzicht is in de opbouw van de kosten voor het beoordelen van de offertes. Dit geldt des te meer wanneer het gaat om een nieuw soort infrastructuur, zoals de Zuidtangent. Vóór 2002 zijn er al interne onderzoeken geweest bij de provincie, om budgetten voor de komende jaren te kunnen vaststellen. Ervaringscijfers waren er nog niet, zodat het beschikbare budget vooral werd gebaseerd op wat destijds politiek haalbaar was.

Bij de Zuidtangent is door de onderhandse aanbesteding en het proefkarakter van het project geen afweging gemaakt voor wat betreft prijs en kwaliteit. In 2005 was een nieuw onderhoudscontract in voorbereiding, waarop een openbare aanbesteding zou volgen. Volgens de betrokken ambtenaren stond vooral de prijs in het centrum van de aandacht. Verwacht werd dat beoordeling van de kwaliteit van de aanbiedingen van nieuwe marktpartijen lastig zou worden, omdat hiervoor een zeer goede vraagspecificatie noodzakelijk is. De onvolkomenheden in de vraagspecificatie zou er waarschijnlijk toe leiden dat waarschijnlijk niet dezelfde kwaliteit gerealiseerd kon worden als tijdens de proef. In plaats van onderhandse of openbare aanbesteding was een tussenweg, de competitive dialog, voor de provincie Noord-Holland in deze context een interessante optie geweest.

### **Aanbesteding van het DBFM-contract N31**

In de evaluatie van het DBFM contract voor de N31 (Buck Consultants, 2004) wordt aandacht besteed aan de maatschappelijke meerwaarden van de aangelegde weg en van de gekozen contractvorm. Het begrip "maatschappelijke meerwaarden" komt niet overeen met het begrip publieke belangen: de focus is beperkter. Het zwaarste accent krijgen de financiële aspecten, en bovendien hebben een aantal van de geïdentificeerde maatschappelijke meerwaarden betrekking op min of meer individuele goederen, waarvan slechts een beperkte groep voordeel heeft. Publieke belangen worden in de evaluatie van DBFM N31 niet expliciet genoemd. De beoordelingscriteria voor de selectie van de meest geschikte agent in de aanbestedingsfase hadden voor 90% betrekking op de prijs, en voor 10% op kwaliteit (Buck Consultants, 2004, p. 51).

Een vergelijkbaar accent op financiële aspecten is zichtbaar in de studies die zijn uitgevoerd in de aanbestedingsfase. In deze fase is een PSC (Public Sector Comparator) opgesteld, een benchmark voor het vergelijken van de biedingen van private partijen. In de PSC is de verwachte financiële meerwaarde gekwantificeerd. De maatschappelijke waarde (van de weg, niet van het DBFM-contract) is kwalitatief beschreven. Daarnaast is een PPC opgesteld, een Public-Private Comparator. Hierin wordt de meerwaarde van een PPS-constructie bepaald. Indien de publiek-private variant geen meerwaarde blijkt op te leveren, kan worden teruggevallen op een publieke variant (traditionele of innovatieve aanbesteding). Publieke belangen worden in de PSC en PPC niet expliciet genoemd. De genoemde hulpmiddelen, ontwikkeld door het kenniscentrum PPS van het Ministerie van Financiën, zijn vooral een rekeninstrument.

Uit de evaluatie van het DBFM-contract voor de N31 komt naar voren dat van "eerdere beschikbaarheid" geen sprake is geweest en dat de hogere beschikbaarheid (minder wegafsluitingen tijdens onderhoud) besloten ligt in de berekende financiële meerwaarde. Andere (maatschappelijke) meerwaarden kunnen niet worden aangetoond. Deze conclusie heeft alleen betrekking op de gekozen contractvorm, en niet op het 'belang' van de aangelegde weg. De publieke belangen verbonden aan beheer van de weg komen helemaal niet in beeld: de evaluatie heeft daarop geen betrekking. Het ontbreken van maatschappelijke meerwaarden betekent niet automatisch dat er geen publieke belangen zijn gediend. Ook bestaat de mogelijkheid dat er financiële meerwaarde is gecreëerd, maar dat tegelijkertijd publieke belangen zijn geschaad. Doordat publieke belangen onderbelicht zijn in de voorstudies en de evaluatie wordt dit niet duidelijk. Wel kan worden geconcludeerd dat borging van publieke belangen in het N31 project niet expliciet heeft plaatsgevonden, en dat de borgingsinstrumenten voor het overgrote deel niet bewust voor dat doel zijn ingezet.

Kenmerkend voor alle onderzochte cases is dat publieke belangen in het besluitvormingstraject weliswaar een zichtbare rol spelen, maar dat deze in het aanbestedingstraject vaak alleen nog weinig concreet in het kader van 'beeldvorming' ter sprake komen. In de volgende projectfasen raken de

publieke belangen nog verder uit beeld. Dit betekent dat de monitoring die plaatsvindt meestal niet op een heldere wijze is gekoppeld aan achterliggende publieke belangen.

Een samenvatting van de bevindingen voor wat betreft het instrument transparant aanbesteden:

- Transparant aanbesteden kan op verschillende manieren worden geïnterpreteerd: (1) het volgen van een openbare procedure en (2) aanbesteding in een open dialoog met marktpartijen;
- Een gebrek aan open dialoog met het bedrijfsleven bemoeilijkt screening en daarmee de totstandkoming van een gezonde principaal-agentrelatie;
- Het gebrek aan kennis van de markt bij overheden en een gebrek aan kengetallen met betrekking tot werkzaamheden die tot dusver zijn uitgevoerd door overheden bemoeilijkt transparante en succesvolle aanbesteding;
- Als instrument voor borging van publieke belangen is de reikwijdte beperkt. Bij een openbare procedure ligt het accent op eerlijke concurrentie, bij een open dialoog met een beperkt aantal marktpartijen vooral op het bereiken van een optimale kwaliteit;
- Publieke belangen spelen in de aanbestedingsfase vaak nauwelijks een expliciete rol en raken in de vervolgfases nog verder uit beeld; en
- De effectiviteit van dit instrument kan worden vergroot door combinatie met andere instrumenten.

## 5.2 Contractbepalingen (technisch, functioneel en financieel)

### **Afspraken tussen principaal en agent**

In een principaal-agent relatie zoals tussen een aanbestedende overheid en een aannemer vormen contractueel vastgelegde afspraken het belangrijkste instrument voor de principaal om ervoor te zorgen dat de agent handelt in het belang van de door de principaal gestelde doelen. Technische en functionele eisen zijn verbonden aan een door de provincie gedefinieerde 'doelkwaliteit', en financiële bepalingen zijn rechtstreeks verbonden aan de beschikbare budgetten.

Technische en functionele eisen zijn verbonden met een doelkwaliteit die is geformuleerd in het beleid van de provincie. Bij de provincie Noord-Holland is het bereiken van doelkwaliteiten een kwestie van dienstverlening op een zodanig niveau dat wordt voldaan aan de verwachtingen van burgers.

In de bestudeerde cases zijn verschillende contractvormen gehanteerd: een contract op basis van een RAW-verhardingsbestek, bij de Zuidtangent een contract op regiebasis gevolgd door een driejarig prestatiecontract, en bij de N31 een DBFM-contract waarin ervaringen met eerdere DBFM projecten zijn verwerkt maar dat tegelijkertijd is beïnvloed door een door de opdrachtgever opgesteld RAW-bestek.

### **Contracten op basis van een RAW-bestek**

Volgens de provincie Noord-Holland geeft een contract op basis van een RAW-bestek de meeste zekerheid dat het onderhoud exact aansluit op de wensen. RAW-bestekken geven een duidelijke en gedetailleerde omschrijving van het gewenste beheer en onderhoud, en vormen in de aanbestedingsfase de basis voor onderling goed vergelijkbare aanbiedingen, zodat gemakkelijk de vereiste kwaliteit voor de laagste prijs kan worden geselecteerd.

In RAW-bestekken is er voor aannemers geen vrijheid om te bepalen hoe de doelkwaliteit wordt bereikt. De doelkwaliteit speelt zelfs geen expliciete rol in het bestek. Alternatieve benaderingen

worden uitgesloten. Dit stramien is weinig bevorderlijk voor het realiseren van innovaties en besparingen, bijvoorbeeld het slim omgaan met materialen en grondstoffen. De reden voor opdrachtgevers om geen variaties op de RAW-bestekken toe te staan is dat hierdoor problemen ontstaan bij het onderling vergelijken van de aanbiedingen. De beperkte inhoudelijke betrokkenheid van de aannemer betekent dat de enig overblijvende invalshoek voor de aannemer het maken van winst is.

De werkwijze met voor elke specialisatie verschillende gedetailleerde RAW-bestekken die vaak betrekking hebben op kortlopende activiteiten, hebben als nadeel dat de provincie hier veel tijd aan moet besteden. Er bestaat de wens om in de toekomst meer geïntegreerde contracten af te sluiten, liefst voor langere perioden (bijvoorbeeld 5 jaar). Een UAV-gc contract biedt hiervoor mogelijkheden. Het gedetailleerd beschrijven in RAW-bestekken is echter een werkwijze die beheerders moeilijk afleren.

Indien het beleid dat zich richt op ‘meer markt’ wordt doorgezet, dan zal de conventionele RAW-systematiek steeds minder vaak bruikbaar zijn, en worden vervangen door beeldbestekken of andere innovatieve vormen waarin ruimte wordt geboden voor het voorstellen van alternatieven. Een bepaalde mate van opdrachtspecificatie in een soort bestek zal altijd nodig blijven, omdat er een heldere basis nodig is voor controle van het geleverde. De blijvende rol van de overheid in opdrachtspecificatie en toezicht geeft aan dat ‘meer markt’ iets anders betekent dan ‘overlaten aan de markt’.

Een van de respondenten gaf aan dat RAW-bestekken ooit op initiatief van de aannemers zijn ontstaan, omdat conventionele bestekken niet genoeg helderheid en zekerheid boden. Gedetailleerd specificeren levert minder risico's en voorkomt discussie. Vervolgens bleek dat RAW-bestekken onvoldoende vrijheid boden voor alternatieven en dergelijke. Daaraan wordt nu tegemoetgekomen door meer aan de markt over te laten. Nu blijkt echter dat veel aannemers niet enthousiast zijn over de grotere risico's die bij de markt worden gelegd in innovatieve contracten, en ook niet over de kwaliteit van de vraagspecificatie in bijvoorbeeld beeldbestekken. Sommige aannemers blijven de voorkeur geven aan RAW-bestekken en beschouwen innovatieve contractvormen en functioneel specificeren als een trend die door gebrek aan succes zal overwaaien.

Hoewel duidelijk voor de aannemer, zijn de gedetailleerde specificaties in RAW-bestekken moeilijk in verband te brengen met achterliggende publieke belangen. Een voorbeeld is het voorschrijven van gras van 10 cm lengte. Functioneel specificeren dwingt de opdrachtgever ertoe de “waarom” vraag te stellen: waarom 10 cm gras en niet 8 cm, en waarom wordt een graslengte eigenlijk voorgeschreven? Het is onwaarschijnlijk dat het niveau van dienstverlening aan burgers daalt wanneer er in dit soort situaties ruimte wordt gegeven aan aannemers voor het voorstellen van creatieve oplossingen.

### **Functionele specificaties**

In tegenstelling tot technische specificaties in een RAW-bestek hebben functionele specificaties, zoals “een wegdek dat 20 jaar meegaat” of een “stroef wegdek”, een duidelijke relatie met doelkwaliteiten. Tegelijkertijd is er voor de aannemer minder duidelijkheid. Om tot overeenstemming te komen over bijvoorbeeld de mate van stroefheid ontstaat toch weer de behoefte om met technische specificaties te komen. Deze behoefte leeft zowel aan de kant van de opdrachtgever als aan de kant van de opdrachtnemer. Het wordt als lastig ervaren door zowel de provincie als de aannemer om de werkzaamheden die de aannemer uitvoert af te stemmen op beleidsdoelen van de provincie. De aannemer heeft geen zicht op deze doelen, en kan er niet concreet mee uit de voeten.

Wanneer de provincie wordt gevraagd naar de achterliggende publieke belangen bij RAW-verhardingsbestekken dan worden deze geformuleerd als: "Vlot en veilig door Noord-Holland" en "Sober maar doelmatig". Daarnaast worden milieudoelstellingen genoemd met betrekking tot bijvoorbeeld geluid, fijn stof, lichtoverlast en CO<sub>2</sub>. De beleidsdoelstellingen voor wat betreft milieu, bereikbaarheid en veiligheid zijn gerelateerd aan die van netwerkpartners op nationaal en lokaal niveau. Het vaststellen van de beleidslijnen en de vertaling daarvan naar beheerniveaus is vooral een zaak van de provincie. Niet alle genoemde onderwerpen hebben een directe relatie met beheer en onderhoud. Een aantal doelstellingen, zoals CO<sub>2</sub>-reductie, zijn moeilijk te vertalen naar concrete eisen aan het beheer en onderhoud. Doelkwaliteiten die zijn gekoppeld aan het niveau van dienstverlening aan de weggebruiker zijn niet altijd gemakkelijk te vertalen in technische kenmerken. Dit laatste is wel noodzakelijk om deze doelkwaliteiten een rol te laten spelen in een RAW-bestek. Deze problematiek wordt in beleidsnotities erkend, en het concretiseren van doelstellingen heeft een hoge prioriteit.

Borging van kwaliteit gebeurt vooral door specificaties in het bestek, en daarnaast door contractvoorwaarden en het toezicht op naleving van het contract. De RAW-systematiek biedt de mogelijkheid een kwaliteitsplan van de aannemer te eisen. In praktijk wordt dit niet altijd gevraagd, omdat dit tijd (en dus geld) kost. Bovendien is de provincie als toezichthouder permanent aanwezig bij de uitvoering, zodat er weinig behoefte is aan extra controles in het kader van een kwaliteitsplan. Teveel controles leveren extra hinder op voor de weggebruiker, omdat de werkzaamheden hierdoor meer tijd in beslag nemen. De provincie kan als toezichthouder boetes opleggen in de vorm van kortingen op de uitbetaalde bedragen. Ook de dreiging van dit soort kortingen vormt op zichzelf een effectief middel.

### **Contracten met meer verantwoordelijkheden voor marktpartijen**

Innovatieve contractvormen zoals DBM waarbij de provincie minder zelf doet, kunnen leiden tot besparingen op personeel bij de provincie, als onderdeel van de besparingen die in de uitvoering worden gerealiseerd. Volgens een aantal van de geïnterviewde ambtenaren wordt dit effect echter teniet gedaan door aannemers die de extra risico's verrekenen in de prijzen. Niet alle ambtenaren staan positief tegenover 'meer markt': er is scepsis over de voordelen en de ontwikkeling wordt gezien als een uitholling van het eigen takenpakket. Maar uit de evaluatie van het DBFM-project A59 blijkt dat de besparingen inderdaad kunnen tegenvallen. Ook volgens geïnterviewden van Rijkswaterstaat is kostenbesparing bij innovatieve contracten zoals D&C niet altijd gemakkelijk aan te tonen. Bij de Zuidtangent is niet aan te tonen dat de innovatieve contractvorm heeft geleid tot besparingen, omdat er geen vergelijking mogelijk was met eerdere contracten of vergelijkbare infrastructuur. Bij het beëindigen van het innovatieve contract in 2006 speelden te hoge kosten een belangrijke rol.

Volgens Rijkswaterstaat zijn de beheer- en onderhoudskosten voor de N31 lager uitgevallen dan bij een traditioneel contract. Hiermee wordt tegengesproken dat deze kosten bij DBFM vaak hoger uitvallen en dat er alleen wordt bespaard op de aanlegkosten, een conclusie die kan worden getrokken uit de evaluatie van de DBFM voor de A59 (Deloitte, 2003). Rijkswaterstaat waarschuwt wel voor een te snelle keuze van een overheidsmanager voor een D&C contract, vaak op basis van publicaties over succesvolle D&C projecten waarin bijvoorbeeld wordt aangegeven dat er 20% op de projectkosten is bespaard. De politiek vertaalt een dergelijk percentage meteen in een korting op de budgetten. De discussie over financieel rendement is niet eenvoudig, vooral omdat overheidsorganisaties niet gewend zijn met een zo sterk bedrijfsmatige bril te kijken. Desondanks wordt de keuze voor een innovatief contract vaak onderbouwd met een verwijzing naar kostenbesparingen, die als een belangrijk publiek belang wordt gezien.



Bij contractvormen waarin meer vrijheid wordt gegeven aan aannemers ligt nog steeds de eindverantwoordelijkheid bij de overheid. Deze verantwoordelijkheid, die is gekoppeld aan aansprakelijkheid, is wettelijk vastgesteld (zie § 4.1). Het in contractvoorwaarden neerleggen van meer risico's bij aannemers wordt hierdoor sterk belemmerd. Rijkswaterstaat heeft hier in verschillende arbitragezaken ervaring mee opgedaan. De aansprakelijkheid is het grootste struikelblok bij het neerleggen van verantwoordelijkheden bij aannemers. Een activiteit zoals klachtenafhandeling zou gemakkelijk onderdeel kunnen zijn van de werkzaamheden van een aannemer, bijvoorbeeld bij een DBM of DBFM contract. Wettelijk ligt deze taak echter bij de overheid. In het geval van de Zuidtangent is de aannemerscombinatie tot eerste aanspreekpunt gemaakt bij klachten. In praktijk wordt echter maar een deel van de meldingen naar de provincie gestuurd voor afhandeling.

De transactiekostentheorie leert dat contracten zodanig kunnen worden vormgegeven dat de betrokkenen worden geprikkeld om zich in te zetten voor het gezamenlijke voordeel. Ook aansprakelijkheid heeft een prikkelende werking: wanneer de producent een relatief sterke aansprakelijkheid heeft wordt deze gestimuleerd om een goed product te leveren. Bij een aannemer die onderhoudswerkzaamheden uitvoert aan een weg maar niet aansprakelijk is voor het geleverde product ontbreekt deze prikkel.

Bij de Zuidtangent zijn de specificaties met betrekking tot het gewenste kwaliteitsniveau tot stand gekomen in nauwe samenwerking tussen de provincie en de marktpartij. Het beschrijven van de functionele eisen en het omschrijven van kwaliteit blijft lastig. Omdat er geen vastomlijnde eisen op de plank lagen, was het aantal vrijheidsgraden voor de aannemer behoorlijk groot.

Wanneer er meer verantwoordelijkheden bij de marktpartij wordt gelegd, kan dit betekenen dat de aannemer meer risico's voor zijn rekening neemt. In praktijk valt dit bij de Zuidtangent erg mee. De provincie heeft de meeste risico's voor haar rekening genomen, omdat op deze wijze een lagere contractprijs kon worden bedongen. Een voorbeeld hiervan is gladheidbestrijding: bij een strenge winter zijn de extra kosten voor rekening van de provincie. Ook bij extreme hoeveelheden graffiti zijn de meerkosten voor de provincie. De kwaliteit van het materiaal dat is gebruikt tijdens aanleg is eveneens een risico voor de provincie.

### **Ervaringen met het contract voor de N31**

Voor de N31 is in eerste instantie een RAW-bestek uitgewerkt, en is pas in een later stadium gekozen voor de DBFM-constructie, omdat het de overheid aan financiële ruimte ontbrak voor snelle realisatie. Dit heeft als gevolg gehad dat de in het bestek omschreven specificaties en de vrijheid die een DBFM-constructie zou kunnen bieden regelmatig in elkaar verstrikt zijn geraakt. Hoewel er ruimte was voor contractors (aannemers) om met eigen ideeën te komen, was de hoeveelheid ruimte voortdurend onderwerp van discussie. In het tracébesluit en het voorlopige ontwerp waren reeds verschillende technische details vastgelegd, zoals de decoratie van de geluidsschermen. Volgens juristen was het onmogelijk om aan deze afspraken met burgers te ontkomen. Volgens de projectorganisatie was het echter mogelijk om hiervan af te wijken, indien men niet zou worden teruggefloten. Dit voorbeeld raakt de kern van de problematische definitie van publieke belangen. De overheid heeft als agent in opdracht van het electoraat besloten voor decoratie van geluidsschermen, en benut vervolgens de eigen discretie om van dit besluit af te wijken. Is het publiek belang hierdoor geschaad, of is het juist gediend door het nemen van ruimte voor creativiteit?

In de DBFM-constructie voor de N31 viel het de aannemers tegen hoeveel ruimte ze kregen. Dit werd niet alleen veroorzaakt door het eerder opgestelde RAW-bestek, maar ook door het reeds vastgestelde tracébesluit (TB). Een aantal van de slimme oplossingen die door marktpartijen waren bedacht konden

niet worden gerealiseerd doordat het wijzigen van het TB praktisch gesproken onmogelijk was: dit zou jaren kosten.

Rijkswaterstaat geeft aan dat het specificeren van beheer en onderhoud naar de markt niet eenvoudig is. De werkprocessen van Rijkswaterstaat zijn daarvoor onvoldoende gedetailleerd beschreven. Ook ligt er een oorzaak in de organisatiestructuur: beheer en onderhoud zijn altijd verdeeld geweest over verschillende organisatieonderdelen. Dit was tot voor kort ook het geval bij provincies. Het onderdeel zijn van dezelfde organisatorische eenheid levert wat dit betreft veel voordelen op.

De financiële bepalingen in het DBFM-contract voor de N31 zijn gebaseerd op een beschikbaarheidsvergoeding. De dienst waarvoor Wâldwei.com wordt vergoed is het beschikbaar zijn van de weg, en niet het uitvoeren van een bepaalde werkzaamheden of het leveren van tastbaar product. De vergoeding is hoger naarmate de weg beter en veiliger is. Daarnaast is er sprake van een prestatietoeslag. Indien Wâldwei.com erin slaagt onderhoudswerkzaamheden te laten plaatsvinden op momenten met een lage verkeersintensiteit en met zo weinig mogelijk rijstrookafsluitingen, dan wordt dit beloond. Boetepunten worden uitgedeeld indien er tekortkomingen zijn met betrekking tot veiligheid en kwaliteitsborging. Wanneer een tekortkoming niet wordt hersteld dat volgen nieuwe en extra boetepunten. De kwartaalbetaling bestaat uit de beschikbaarheidsvergoeding plus prestatietoeslag minus het boetepuntenbedrag.

De bovenstaande boeteregeling is bedoeld als sturingsmiddel voor het borgen van het publieke belang ‘beschikbaarheid’, maar volgens de aannemer staan er te weinig positieve prikkels tegenover. De omschrijving als ‘boete’ geeft de regeling een negatieve klank, en dit is niet bevorderlijk geweest voor de acceptatie door de aannemer. Het gevoel dat een regeling bij de betrokkenen geeft is van invloed op de relatie tussen principaal en agent, en houdt verband met een andere instrumentcategorie, institutionele waarden en normen.

In het DBFM-contract voor de N31 zijn uitgebreide voorschriften opgenomen voor wat betreft de veiligheid. Het accent op veiligheid is ingegeven door de politieke actualiteit van het thema, wat betekent dat er volgens betrokkenen eigenlijk meer is voorgeschreven dan wat strikt noodzakelijk is. Net zoals de agent opportunistisch gedrag kan vertonen, kan ook de principaal zich kennelijk laten leiden door politiek opportunisme. De aannemer heeft deze voorschriften ervaren als “enigszins in strijd met vrijheid voor de markt”. Wisselende politieke invloeden zijn schadelijk voor het ontstaan van een zakelijke werkrelatie tussen principaal en agent, waarvoor een consequente overheid vereist is. Publieke belangen zijn niet een statisch gegeven en zijn moeilijk vast te leggen. Dit beperkt de mogelijkheden om er zakelijke afspraken over te maken in een contract met een marktpartij.

Een belemmering bij het aangaan van lange termijn beheercontracten met een aannemer vormt het bij Rijkswaterstaat gebruikte kasverplichtingenstelsel. Deze boekhoudmethode maakt het weinig aantrekkelijk om geld lang “vast te leggen”. Bij overheden waar het kosten-batenstelsel wordt gebruikt is dit gemakkelijker. Een voorbeeld van hoe hiermee bij Rijkswaterstaat wordt omgegaan is het meerjarig investeringsprogramma MIT, dat gericht is op het binnen een beperkt aantal jaren opmaken van de beschikbare bedragen. Rijkswaterstaat is niet gewend aan het “plat slaan” van budget over een lange periode van bijvoorbeeld 20 jaar.<sup>9</sup>

Voor de N31 zijn in het contract 23 eisen geformuleerd. Deze zijn redelijk abstract en slechts voor een deel te herleiden tot publieke belangen (zie de casusbeschrijving in § 4.5.3). Een ander deel heeft

---

<sup>9</sup> Rijkswaterstaat is momenteel op weg naar vorming van een agentschap. In verband daarmee zal het kasverplichtingenstelsel worden vervangen door een baten-lastenstelsel.

betrekking op zaken als de technische aanpak of sturing van het proces, en publieke belangen zijn daarin veel minder gemakkelijk te herkennen. Het contract bevat geen concrete normen, maar de aannemer heeft in zijn aanbieding beschreven hoe hij aan deze eisen denkt te voldoen. De eisen zijn gerangschikt in een zogenaamde ‘eisenboom’, met het onderwerp veiligheid op het hoogste niveau. Alle andere eisen zijn daaraan ondergeschikt, en zijn bijvoorbeeld gericht op het beheren en beheersen. Op het laagste niveau van de eisenboom staan praktische zaken zoals de ‘Richtlijn Wegontwerp’ en de ‘Betonnorm’. In tegenstelling tot de traditionele contracten met gedetailleerde technische voorschriften zijn in dit contract alleen de ‘top-eisen’ vastgelegd in het relatief dunne contractdocument.

### **Aantrekkelijkheid van innovatieve contractvormen**

Volgens de provincie Noord-Holland komen integrale contracten moeilijk tot stand door de versnipperde organisatiestructuur van veel overheden in Nederland. De markt wordt ingeschakeld per segment en er worden contracten gesloten per discipline, zoals civiel, elektromechanica, enzovoorts. In integrale projectorganisaties zoals voor de N31 is de techniek is niet langer bepalend voor de structuur. De expertise is nog wel verdeeld over verschillende taakgroepen, maar Techniek vormt slechts één van deze taakgroepen naast Aanbesteding, Contractbeheersing en Kwaliteit.

Voor aannemers zijn innovatieve contractvormen niet zonder meer aantrekkelijk. Dit betekent dat de bruikbaarheid als instrument voor borging van publieke belangen nog niet erg groot is. De terughoudendheid van de aannemerij is niet voorbehouden aan de geïnterviewde aannemer (Bruil) maar is bevestigd in een aantal informele gesprekken met andere aannemers. Omdat zij in praktijk slecht uit de voeten kunnen met innovatieve contracten (waaronder beeldbestekken), voelen zij zich ook niet gestimuleerd tot het nemen van meer verantwoordelijkheden. Wanneer de contractvorm niet voldoet voor het maken van afspraken tussen principaal en agent is de waarde als instrument gering.

De aannemers zijn bijzonder nuchter over de belangstelling die er recent is ontstaan voor innovatieve contractvormen. Men gelooft niet dat het overdragen van verantwoordelijkheden aan de markt een hoge vlucht zal nemen. Dergelijke contracten zijn onaantrekkelijk omdat (a) de functionele specificaties meestal zeer vaag zijn, in tegenstelling tot de gedetailleerde specificaties die voorheen gebruikelijk waren, (b) de looptijd vaak te lang is zodat de risico's moeilijk zijn in te schatten, en (c) in andere gevallen de looptijd juist als te kort wordt beoordeeld, omdat er geen lange termijn investeringen in bijvoorbeeld onderhoudsmateriaal op kunnen worden gebaseerd.

Tekenend voor de scepsis bij aannemers is de ervaring van de geïnterviewde aannemer Bruil met de Zuidtangent. Bij het beheer van de Zuidtangent is veel ervaring opgedaan in een soort DBM-constructie en er is enige tijd samengewerkt met de Provincie Noord-Holland om een innovatief vervolggcontract uit te werken. De aannemer heeft zich echter met ingang van mei 2006 teruggetrokken en het consortium IMZ is inmiddels ontbonden. De Provincie is weer overgegaan tot het uitbesteden van de werkzaamheden in kleinere delen waarbij beproefde ‘traditionele’ procedures worden gevolgd. Vooral financiën bleken de bottleneck: bij de overheid ontbrak het budget voor instandhouding op innovatieve wijze, en de werkwijze leverde voor de aannemers onvoldoende rendement. De transactiekosten waren kennelijk te hoog, en konden alleen beheersbaar worden gemaakt door een stap terug te zetten en als overheid weer volledig de verantwoordelijkheid voor de werkzaamheden te nemen.

Een private sector die het werken op basis van functionele specificaties als een “moeizaam verhaal” ervaart, die innovatieve contractvormen associeert met een “niet te overzien risico”, die vindt dat de overheid “zich er tegenwoordig wel erg gemakkelijk van af maakt” en die onvoldoende rendement

verwacht is duidelijk niet klaar voor het nemen van meer verantwoordelijkheden. Bij het principe van 'meer markt' gaat de overheid ervan uit dat aannemers de mogelijkheden voor meer creatieve vrijheid, langduriger contracten en extra beloning voor goede prestaties graag zullen aangrijpen. Dit blijkt echter niet aantoonbaar het geval te zijn.

Bij het bovenstaande moet wel worden opgemerkt dat vooral kleine en middelgrote aannemers moeite hebben met innovatieve contractvormen. Er zijn wel kansen voor dit soort contracten bij grote, internationaal werkende aannemers en bij grote infrastructurele werken. Men kan zich afvragen of in dit opzicht 'meer markt' daadwerkelijk resulteert in 'meer markt'. Wanneer de overheid steeds meer overgaat tot het gebruik van innovatieve contractvormen, kan het zijn dat veel kleinere aannemers afhaken. Het aantal keuzemogelijkheden wordt dan voor de principaal kleiner, en de concurrentie blijft beperkt tot een beperkt aantal grote bedrijven.

Een samenvatting van de bevindingen met betrekking tot contractbepalingen:

- In RAW-bestekken wordt geen verband gelegd tussen technische bepalingen en door de provincie vastgestelde 'doelkwaliteiten' (te zien als vertaling van publieke belangen);
- De conventionele RAW-systematiek is minder goed bruikbaar voor het leggen van meer verantwoordelijkheden bij marktpartijen;
- Het vertalen van beleidsdoelstellingen naar beheerniveaus en werkbare functionele specificaties is een belangrijke voorwaarde voor succesvolle overdracht van verantwoordelijkheden naar de markt. Momenteel is voor de agent het vertalen van functionele specificaties in technische specificaties nog vaak problematisch;
- Marktpartijen worden niet geprikkeld tot het nemen van verantwoordelijkheid indien de aanbestedende overheid aansprakelijk blijft voor de status van onderhoud van een weg;
- Aannemers zijn over het algemeen weinig positief over innovatieve contractvormen en zien diverse tekortkomingen. De markt is niet voorbereid op een meer verantwoordelijke rol en ambieert deze ook niet; en
- Innovatieve contracten gebaseerd op functionele specificaties en met grotere financiële risico's voor de agent worden vooral door kleinere aannemers niet op prijs gesteld. Mogelijk leidt 'meer markt' op deze wijze tot minder markt, omdat de keuzemogelijkheden voor de principaal worden beperkt tot enkele grote marktpartijen.

### 5.3 Waarden en normen

De instrumentcategorie waarden en normen heeft betrekking op de institutionele waarden en normen die invloed uitoefenen op de principaal-agent relatie. Zoals in § 2.5.2 is toegelicht zijn hierbij twee invalshoeken mogelijk. De eerste invalshoek richt zich op de waarden en normen die tot op zekere hoogte vastgelegd kunnen worden in een contract, zoals verantwoordelijkheden en risico's en de verdeling daarvan tussen principaal en agent. Deze vormen een onderdeel van de instrumentcategorie contractbepalingen. De tweede invalshoek heeft betrekking op het gedrag van de principaal en de agent, relatiekenmerken die zich moeilijker in contractafspraken laten vastleggen. Factoren als verantwoordelijkheidsgevoel en houding zijn verbonden aan onderliggende waarden en normen van de principaal en de agent, en kunnen van grote invloed zijn op effectieve samenwerking en daarmee op de borging van publieke belangen.

Het gedrag van de opdrachtnemer houdt verband met normen en waarden die betrekking kunnen hebben op een breeds scala aan onderwerpen, zoals maatschappelijk verantwoordelijkheidsgevoel, het

gericht zijn op financieel rendement, ondernemerszin, het beheersen van risico's, professionele normen enzovoorts.

### **Professioneel opdrachtgeverschap**

Een aantal van de bovengenoemde onderwerpen laat zich – vanuit het oogpunt van de principaal - samenvatten onder de noemer 'professioneel opdrachtgeverschap'. Dit begrip is in de afgelopen jaren bij overheden populair geworden en is nauw verbonden aan het begrip 'marktgerichtheid'. Professioneel opdrachtgeverschap is een overkoepelende term die betrekking heeft op onder meer zakelijkheid, transparantie en integriteit. Rijkswaterstaat geeft dit een prominente plaats in haar ondernemingsplan (Rijkswaterstaat, 2004). Bij een project als de DBFM voor de N31 blijkt volgens Rijkswaterstaat het professionele opdrachtgeverschap uit het in detail bekend zijn van de zogenaamde 'eisenboom', de functionele specificaties in relatie tot de achterliggende belangen. Ook het van tevoren nauwkeurig inschatten van de risico's is een onderdeel van professioneel opdrachtgeverschap.

Professioneel opdrachtgeverschap is een begrip dat zich de afgelopen jaren heeft genesteld in het jargon van veel uitbestedende overheidsorganisaties. Rijkswaterstaat geeft in haar ondernemingsplan (Rijkswaterstaat, 2004) ruime aandacht aan dit onderwerp, en ziet het als een voorwaarde voor het succesvol invoeren van het 'meer markt' principe. Ook bij de provincie Noord-Holland zijn organisatieveranderingen gaande op basis waarvan professioneel opdrachtgeverschap mogelijk wordt gemaakt.

Het kenmerkende van professioneel opdrachtgeverschap is dat het niet primair uitgaat van vakinhoudelijke professionaliteit voor wat betreft bijvoorbeeld aanleg of beheer van wegen, maar om professionaliteit die te maken heeft met contractmanagement. Uit de interviews blijkt dat zich bij de invoering van deze werkwijze een aantal knelpunten voordoen.

In de eerste plaats wordt de keuze voor een contractvorm bij de provincie niet gemaakt door de afdelingen realisatie en beheer, maar meestal door een beleidsafdeling. Bij D&C contracten kan dit tot gevolg hebben dat de eisen die worden gesteld vanuit het oogpunt van beheer in onvoldoende mate een rol spelen. Ook wanneer er sprake is van een beheercomponent in een contract dan ligt het voor de hand dat de afdelingen realisatie en beheer hier structurele of initiërende rol in spelen. Alleen op deze manier is het mogelijk de beheer- en onderhoudsactiviteiten zo goed mogelijk af te stemmen op de achterliggende doelstellingen.

Door provincie Noord-Holland wordt als tweede knelpunt de eigen organisatiestructuur genoemd. Deze kent een segmentatie op basis van disciplines, vergelijkbaar met de segmentatie die ook in de markt nog veel voorkomt. Onderwerpen zoals civiele techniek, contractmanagement en verkeersmanagement zijn bij verschillende organisatieonderdelen belegd. Het ontwerpen en implementeren van integrale contracten kost hierdoor veel moeite, waardoor een deel van de daaraan verbonden voordelen, bijvoorbeeld efficiëntie, verloren kan gaan.

Een ander knelpunt heeft betrekking op het verantwoordelijkheidsgevoel. In de huidige opzet is een ambtenaar van de provincie (een kantonier) verantwoordelijk voor de wegen in 'zijn' gebied. Wanneer het beheer via een contractmanager wordt uitbesteed aan een aannemer, dan is er in de uitvoering geen sprake meer van binding met een 'eigen' gebied of weg, omdat volgens de provincie een aannemer een geheel andere insteek heeft. Dit wordt tegengesproken door Rijkswaterstaat: de aannemerscombinatie Wâldwei.com heeft wel degelijk binding met de N31, en is in staat gebleken de rol van een kantonier over te nemen.

Bij het verschuiven van verantwoordelijkheid van inhoudelijke professionals naar contractmanagers kan een gebrek ontstaan aan inhoudelijke kennis waardoor het opstellen van bestekken problematisch wordt. De principaal kan door deze omstandigheden worden gedwongen een contractvorm te kiezen waarbij de agent meer details zelf uitwerkt. Er dient echter nog wel voldoende inhoudelijke kennis beschikbaar te blijven voor het interpreteren van monitoringinformatie. Organisatieveranderingen spelen ook in een ander opzicht een rol bij de keuze voor een beheervorm. Sommige overheden zijn door reorganisaties zoveel kleiner in omvang geworden dat men niet meer in staat is bepaalde taken zelf op een voldoende kwaliteitsniveau uit te voeren. Men voelt zich dan genoodzaakt de markt in te schakelen. Daarbij kan men zich afvragen of de keuze voor 'meer markt' in dit geval met de juiste argumenten kan worden onderbouwd.

De hiervoor genoemde knelpunten kunnen ook worden beschouwd als een gevolg van een herstel van het politieke primaat ten koste van de technocraten, de inhoudelijke professionals die tot voor kort veel eigen discretie werd gegund, tot en met het sluiten van contracten met aannemers. Bij provincies en andere overheden wordt dit steeds vaker vervangen door een model waarin de contacten met aannemers verlopen via een centrale afdeling inkoop. Dit is bevorderlijk voor professioneel opdrachtgeverschap waarvan integriteit een onderdeel is. De inhoudelijke professionaliteit hoeft in dit model niet te verdwijnen, maar verschuift van een uitvoerende beheerafdeling naar een beleidsafdeling. Het is niet ondenkbaar dat hiermee ook de publieke belangen meer centraal komen te staan.

Bij de provincie vertaalt het bovenstaande veranderingsproces zich onder meer in het centraal stellen van de weggebruiker. Deze publieksgerichte benadering kenmerkt zich door een grotere zichtbaarheid van de publieke belangen, zoals bereikbaarheid en veiligheid. Deze onderwerpen komen in de plaats van puur technische zaken, waarmee de technische professionals zich tot nu toe vooral bezig hielden.

### **Verdeling van verantwoordelijkheden**

De provincie geeft aan dat bij werkzaamheden op basis van een RAW-bestek en bij een project als de Zuidtangente de beheerder altijd verantwoordelijk en aansprakelijk blijft, ongeacht de mate waarin er taken door marktpartijen worden uitgevoerd. Waar de opdrachtnemer in gebreke blijft zal de provincie een oplossing moeten zoeken in overleg met de aannemer. De wijze waarop dit gebeurt kan deels zijn beschreven in contractuele voorwaarden maar kan ook zijn gebaseerd op geschreven of ongeschreven gedragsregels.

In het DBFM-contract voor de N31 werd voortgebouwd op voorgaande proeven met deze contractvorm, met name de A59 in Brabant. In het geval van de A59 werden alle financiële risico's bij de markt neergelegd, wat extreem hoge biedingen opleverde. Daarom werd het voor de N31 noodzakelijk geacht de risico's neer te leggen op de plek waar ze het beste passen. Dit heeft te maken met het vinden van de juiste balans in de relatie tussen overheid en marktpartijen. Voor de overheid betekent dit dat risico's alleen bij de markt worden gelegd als daar een redelijke prijs tegenover staat.

Tussen principaal en agent is er sprake van onderhandelingen waarin gezamenlijk naar een optimum wordt gezocht tussen twee invalshoeken: de aannemer die probeert op zo efficiënt mogelijke wijze aan de eisen te voldoen, en de overheid die probeert voor een zo laag mogelijk bedrag zoveel mogelijk van de gestelde doelen te bereiken, zoals een bepaald veiligheidsniveau. De aannemer verwerft de opdracht alleen als hij in zekere mate tegemoetkomt aan de wensen en eisen van de overheid. Uitvoering door een aannemer betekent daarom niet automatisch dat publieke belangen worden veronachtzaamd.

Bij het zoeken naar een optimum beschikken zowel de principaal als de agent over mogelijkheden voor het beïnvloeden van de mate van prioriteit die aan het publieke belang wordt gegeven. In het onderhandelingsproces is de overheid vrij om de vergoeding aan de aannemer te verhogen, indien daarmee een hoger veiligheidsniveau (als voorbeeld van een publiek belang) kan worden bereikt. De aannemer op zijn beurt kan zich profileren met een aantrekkelijke aanbidding waarin extra voorzieningen voor veiligheid worden toegezegd.

Bij de aanleg van de N31 zijn de verantwoordelijkheden voor een groot deel neergelegd bij de marktpartij. Voorbereiding en grondverwerving zijn een publieke taak gebleven. Voor een aantal onderdelen, zoals aanvraag van vergunningen en het operationeel management geldt dat de verantwoordelijkheden zijn verdeeld tussen de overheid en de aannemer. Van het beheer en onderhoud ligt het technische deel bij de marktpartij. De juridische eindverantwoordelijkheid blijft bij de overheid. Ook operationele zaken zoals gladheidbestrijding en incidentmanagement zijn als taken bij Rijkswaterstaat zelf gebleven. Deze werkwijze vloeit voort uit de ervaringen met de A59, waaruit Rijkswaterstaat de conclusie trok dat deze onderdelen in geen enkel project zouden moeten worden uitbesteed. Deze verdeling van verantwoordelijkheden vertoont grote overeenkomsten met die voor de Zuidtangent.

Rijkswaterstaat ziet de aannemerscombinatie Wáldwei.com als een ‘Special Purpose Vehicle’ (SPV) of een ‘Special Purpose Service Provider’. In feite gaat het om een soort joint venture, met goed risicomangement en een optimale verdeling van risico’s als een belangrijke drijfveer. Dienstverlening staat centraal, en de aannemerscombinatie heeft een aanzienlijke mate van verantwoordelijkheid gekregen voor het leveren van deze publieke dienst. Alleen de eindaansprakelijkheid blijft bij Rijkswaterstaat, omdat deze wettelijk is bepaald en niet overdraagbaar is.

Rijkswaterstaat refereert bij de N31 ook aan buitenlandse voorbeelden. De Engelse aanpak heeft een voorbeeldfunctie gehad voor het Ministerie van Financiën. Maar er is een belangrijk cultureel verschil tussen onze ‘continentale aanpak’ en de Engelse aanpak, namelijk dat er bij ons meer wordt geregeld op hoofdlijnen, zodat er nog behoorlijk veel ‘polderen’ noodzakelijk is. De continentale aanpak is ook zichtbaar in Frankrijk, waar de concessies voor de tolwegen niet erg gedetailleerd zijn. In Engeland daarentegen wordt een contract grondig dichtgetimmerd zodat de uitvoering zo weinig mogelijk wordt gehinderd door overleg.

### **Denken vanuit de optiek van de gebruikers**

Net als voor de provincie Noord-Holland en Rijkswaterstaat is het denken vanuit de optiek van de gebruikers voor aannemers een volledig nieuwe ervaring. Volgens de projectleider van de N31 zien aannemers dit vooral als een extra kostenpost. De overheid wil veiligheid van het hoogste niveau, maar dit ligt bij aannemer iets genuanceerder, omdat elke extra veiligheidsmaatregel geld kost. Deze constatering wekt de indruk alsof de aannemer publieke belangen gemakkelijk opoffert, terwijl deze bij de overheid altijd voorop zouden staan. Dit sluit aan op het beeld van de op winst beluste ondernemer dat ook bij een aantal geïnterviewden bestaat.

Het waardensysteem van de private sector wordt vaak verondersteld tegengesteld te zijn aan dat van de publieke sector: winst in plaats van publiek belang, markt in tegenstelling tot overheid. Maar ook voor de overheid is het niet ongebruikelijk een afweging te maken van kosten en baten, zowel bij uitvoering in eigen beheer als bij uitbesteding van werkzaamheden. Daarbij zijn de middelen die kunnen worden ingezet om een zo hoog mogelijk veiligheidsniveau te bereiken ook voor de overheid beperkt, de budgetten zijn immers niet onbegrensd.

Klantgerichtheid is voor een private onderneming in een concurrerende markt meer vanzelfsprekend dan voor een overheidsmonopolie. Een private onderneming hoeft niet alleen op het behalen van winst gericht te zijn, maar kan ook aandacht hebben voor publieke belangen. Publieke belangen zijn niet alleen van belang voor de overheid, maar ook voor de klant, het publiek waarvoor de overheid belangen behartigt. Aandacht voor publieke belangen kan gelijk worden gesteld aan klantgerichtheid, en klantgerichtheid kan van positieve invloed zijn op het succes van de onderneming. Dit succes heeft niet alleen betrekking op zoveel mogelijk winst maar ook bijvoorbeeld op continuïteit. Een bedrijf dat excessieve winsten behaalt en de eisen en wensen van de klant negeert, zal geen vervolgoeddrachten krijgen.

Het belang van een goede klantrelatie is zichtbaar bij tolconcessies zoals de M6 Toll. De private beheerders en exploitanten zijn gericht op het leveren van maximale service aan de weggebruiker, omdat de te behalen winst daarvan afhankelijk is. Bij DBFM is deze servicegerichtheid iets minder, omdat betalende weggebruikers ontbreken als ‘incentive’. De aannemerscombinatie Wâldwei.com hoeft alleen te voldoen aan de serviceniveaus die zijn afgesproken met de verantwoordelijke overheid. Extra service aan de weggebruiker levert Wâldwei.com geen extra inkomsten op in de vorm van een toename van het aantal betalende gebruikers. De beperkte mogelijkheden voor het ontvangen van een bonus zijn slechts gekoppeld aan het in ruime mate voldoen aan enkele door de overheid gestelde criteria.

### **Communicatie tussen principaal en agent en het opbouwen van een vertrouwensrelatie**

Overleg heeft zich bij de Zuidtangent gemanifesteerd als een belangrijk borgingsinstrument. Dergelijk overleg vindt met enige regelmaat plaats ter onderlinge afstemming van het gedrag van de betrokken actoren. Omdat het beheer van de Zuidtangent in een proefstadium verkeerde, werd er uitgebreid gesproken over de inhoud van het lopende contract en de vormgeving van een toekomstige openbare aanbesteding. Er is een duidelijk verband tussen het opbouwen van een vertrouwensrelatie en open uitwisseling van informatie in een andere instrumentcategorie, de transparante aanbesteding.

Bij de N31 heeft in een vroeg stadium uitgebreide communicatie plaatsgevonden met aannemers. Dit staat in contrast tot de terughoudendheid die in acht wordt genomen bij de provincie Noord-Holland, zoals beschreven in de paragraaf over transparante aanbesteding. De integriteit, één van de belangrijkste componenten in het waardenstelsel van de publieke sector, komt volgens Rijkswaterstaat niet in het gedrang, zolang je aannemers maar betaalt voor de geleverde inzet. Het op een transparante en zakelijke manier uitbesteden van een deel van het denkproces kan de principaal helpen bij het selecteren van de meest geschikte agent en het kiezen van de meest geschikte technische oplossing. Voorwaarde is wel, volgens Rijkswaterstaat, dat het project als geheel er niet duurder door wordt.

De N31 betreft een complex, langdurend contract waarbij de transactiekosten hoog kunnen oplopen als er onvoldoende wordt geïnvesteerd in het opbouwen van een vertrouwensrelatie, zoals beschreven in § 2.5.2. Voor de agent, in dit geval Wâldwei.com, komt dit bovenop investeringen in materieel, die alleen rendabel zijn als er voldoende zekerheid is over langdurige inzet van het materieel. De aanbestedingsstrategie die door de principaal is gekozen lijkt gericht te zijn op het opbouwen van een dergelijke relatie. Indien de agent een openbare aanbesteding in het vooruitzicht zou worden gesteld, dan zou dit de bereidheid tot lange-termijninvesteringen doen afnemen. Dit betekent dat transparante aanbesteding als borgingsinstrument zijn beperkingen kent.

Bij de voorbereiding van de openbare aanbesteding van het beheer en onderhoud van de Zuidtangent zijn een aantal van de hierboven beschreven aspecten goed te herkennen, zoals het zoeken naar een



optimum in een onderhandelingsproces, het minimaliseren en verdelen van risico's en het gedrag van betrokken partijen in de samenwerking. De samenwerking tussen de aannemerscombinatie IMZ en de provincie Noord-Holland en andere betrokken overheden werd in de eerste maanden van 2006 beëindigd omdat de aannemer onvoldoende rendement verwachtte, terwijl de overheid het beschikbare budget zou moeten overschrijden om de gestelde doelen te realiseren. Met andere woorden, de uitgangsposities in de onderhandelingen lagen te ver uiteen.

### **Houdingen en percepties**

Rijkswaterstaat wijst op het belang van 'leef' bij het realiseren van innovatieve projecten. De DBFM voor de N31 was bijvoorbeeld niet tot stand gekomen als er 'op zeker' zou zijn gespeeld en juridische maatstaven de boventoon zouden hebben gevoerd. In de organisatiecultuur bij de betrokken overheden was een dosis ondernemingszin aanwezig, maar doorgaans zijn deze organisaties nogal behoudend en voorzichtig. Deze waarden kunnen een belemmering vormen voor het in gebruik nemen van nieuwe aanbestedingsvormen en innovatieve contractvormen. Bij veel bestuurders is er sprake van een gebrek aan kennis van deze nieuwe mogelijkheden. Een gedeputeerde kiest vaak liever voor een vertrouwde, conventionele vorm omdat de risico's daarbij beter bekend zijn en dus gemakkelijk te beheersen.

Ten tijde van de interviews in 2005 werden de hoge kosten van instandhouding van het hoogwaardige karakter van de Zuidtangent reeds als een probleem gezien. Blijkbaar vond er geleidelijk een verschuiving plaats in de (dynamische) publieke belangen, waarbij het belang van een kwalitatief hoogwaardige verbinding een lagere prioriteit kreeg dan kostenefficiëntie. Aan het overdragen van verantwoordelijkheid naar de markt hing nu in de perceptie van de provincie een te hoog prijskaartje, en de werkzaamheden kwamen terug naar de publieke sector, om vervolgens weer als vanouds te worden ondergebracht in conventionele contracten. De hier beschreven ontwikkeling laat niet alleen zien dat publieke belangen aan verandering onderhevig zijn, maar ook dat publieke belangen door de overheid niet tegen elke denkbare prijs worden geborgd. Daarnaast laat het zien dat niet elk soort publieke dienstverlening gemakkelijk is over te nemen door de private sector, of slechts wanneer de onderliggende 'business case' voor de agent aantrekkelijk is. Een succesvolle introductie van 'meer markt' is tegelijkertijd afhankelijk van politieke bereidheid tot investeren in vernieuwende contractvormen en in klantgericht werken.

Een laatste bevinding voor wat betreft deze instrumentcategorie heeft betrekking op de eerder genoemde vertrouwensrelatie. Er is reeds geconstateerd dat er een verband bestaat met transparante aanbesteding. Bepaalde aanbestedingswerkwijzen kunnen schadelijk zijn voor het opbouwen van een lange-termijnrelatie tussen principaal en agent. Ook met de andere instrumentcategorieën bestaan verbanden. Onduidelijke functionele specificaties of onevenwichtige verdeling van risico's is niet bevorderlijk voor de P-A relatie. Ook de wijze waarop toezicht en verantwoording is geïmplementeerd kan effecten hebben op de onderlinge verstandhouding. Tussentijds aanpassen van de afspraken onder invloed van de politiek wordt door marktpartijen meestal niet gewaardeerd, en door de toezichthouder opgelegde sancties kunnen de relatie verstoren, vooral wanneer er sprake is van verschillende interpretaties van de prestatiecriteria.

Een samenvatting van de bevindingen voor deze instrumentcategorie:

- Gedragsgerelateerde kenmerken van de relatie tussen principaal en agent kunnen niet of nauwelijks worden vastgelegd in contractuele afspraken maar hebben wel aanzienlijke invloed op het succes van de samenwerking. Bij nieuwe contractvormen dienen beide betrokken partijen niet alleen bereid te zijn samen te werken, maar is ook een behoorlijke mate van 'leef' van belang;

- Bij professioneel opdrachtgeverschap doen zich een aantal knelpunten voor, onder meer een organisatiestructuur bij de principaal die niet goed op deze rol is afgestemd, een vergaand verantwoordelijkheidsgevoel bij de principaal dat loslaten bemoeilijkt en het ontstaan van en gebrek aan inhoudelijke kennis bij de principaal;
- De kwaliteit van de relatie tussen principaal en agent is onder meer afhankelijk van een door beide partijen ondersteunde verdeling van risico's en verantwoordelijkheden.
- Het denken vanuit de optiek van de (eind-)gebruiker is niet voorbehouden aan de publieke sector. In de casussen is deze denkwijze voor de betrokken marktpartijen en overheden nieuw;
- Communicatie speelt een belangrijke rol bij het opbouwen van een vertrouwensrelatie tussen principaal en agent; en
- De toepassing van instrumenten uit de andere drie instrumentcategorieën kan van invloed zijn op de vertrouwensrelatie tussen principaal en agent.

#### 5.4 Toeziht en verantwoording

Het borgingsinstrument toeziht en verantwoording heeft betrekking op twee niveaus. Het eerste niveau is de verantwoording van het ambtelijke apparaat van de provincie tegenover de Gedeputeerde Staten als het verantwoordelijke politiek-bestuurlijke orgaan. Zoals eerder opgemerkt is GS te beschouwen als de principaal van het ambtelijk apparaat, maar is het tegelijkertijd een agent die ten dienste staat van de belangen van het publiek. Het tweede niveau betreft het toeziht van de provincie op de werkzaamheden die zijn uitbesteed aan een marktpartij. Er bestaat een nauwe samenhang tussen deze twee niveaus: het ambtelijk apparaat legt verantwoording af aan de politiek op basis van monitoring van de eigen activiteiten, waaronder ook de taken die door anderen worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de provincie.

##### **Invloed van politiek bestuurders**

Bij het kiezen van de wijze van aanbesteden en de contractvorm is de politieke invloed relatief groot. De provincie hanteert een aanbestedingsreglement, waarin de procedure is beschreven. De te kiezen contractvorm is geen onderdeel van dit aanbestedingsreglement, maar dient door de betrokken ambtenaren wel te worden verantwoord. Bij alle contractvormen speelt de politiek een rol bij het bepalen van de budgetten die beschikbaar zijn voor onderhoud. Bij DB(F)M dienen additionele besluiten te worden genomen voor wat betreft de financiële aspecten. Zo kan er bijvoorbeeld extra geld worden gegenereerd door reclame toe te staan langs een weg. Hierover worden politieke besluiten gemaakt op voordracht van de ambtenarij. Het kan hierbij gaan om zeer complexe financiële constructies waarbij ook concepten als 'value capturing' een rol kunnen spelen. Bij value capturing wordt de waardetoeename van nabijgelegen private objecten door investeringen in de openbare ruimte meegenomen in de calculaties.

Een voor het politieke bestuur zwaarwegende reden voor het kiezen van innovatieve contracten is de veronderstelde kostenbesparing. Er zijn voorbeelden bekend van contracten waarbij inderdaad besparingen zijn gerealiseerd, maar het gaat hier om integrale contracten waarvan ook de aanleg onderdeel uitmaakt, zoals de DBFM voor de N31. Er zijn nog geen ervaringscijfers voor wat betreft het onderhouden van een wegdek op basis van UAV-gc gedurende een periode van bijvoorbeeld 15 jaar. De budgetten worden bepaald op basis van eerdere aanbestedingen, de huidige marktsituatie, CROW-normen en vastgestelde onderhoudsniveaus. De onderhoudsniveaus zijn gebaseerd op normen van comfort, veiligheid, schoonheid en milieu. Voorbeelden van onderhoudsniveaus zijn R-, R en R+.

Het Provinciebestuur bepaalt welk onderhoudsniveau men wenst per component. Bijvoorbeeld voor veiligheid R+, voor milieu R en voor comfort R-.

Bij toepassing van innovatieve contractvormen, bijvoorbeeld op basis van UAV-gc beeldbestekken, vindt monitoring op afstand plaats. De aannemer en de opdrachtgever dienen dan beide te investeren in informatie-uitwisseling, met hogere transactiekosten als gevolg. Bij een DBM-contract houdt de aannemer zelf in de gaten of er op een bepaalde locatie onderhoud nodig is. Er is dan nog steeds sprake van toezicht door de provincie, maar de rol van de provincie wordt dan meestal (in UAV-gc terminologie) ‘bijstaand directielid’ genoemd in plaats van toezichthouder.

Niet alleen transactiekosten kunnen hoger worden, maar ook de productiekosten. Het gebruik van methoden van specificeren zonder RAW-bestek kan het maken van betrouwbare kostenramingen bemoeilijken. De kosten van beheer en onderhoud voor een periode van bijvoorbeeld 15 jaar zijn moeilijk in te schatten, omdat de prijzen kunnen fluctueren. Aannemers dekken dit risico af door het beheer en onderhoud in een DBM of DBFM contract duurder te maken. Een tweede reden voor hogere kosten is de overdracht van verantwoordelijkheid voor (technische) keuzes naar de aannemer. Wanneer de provincie in een RAW-bestek een asfaltlaag van 3 cm dikte voorschrijft, dan is de provincie verantwoordelijk voor deze keuze. Wanneer het risico betreffende deze keuze bij de aannemer ligt, zoals bij een beeldbestek, dan kan de neiging ontstaan de laag wat dikker (en daarmee duurder) te maken dan strikt noodzakelijk is. In dergelijke situaties zijn alleen lagere kosten in de aanlegfase verantwoordelijk voor eventuele besparingen op de totale projectkosten.

Desondanks kunnen innovatieve contracten per saldo voordeliger uitvallen. Voor een zuivere berekening van kosten en baten dienen eigenlijk ook de personele kosten van de provincie te worden meegenomen. Wanneer de provinciale organisatie alleen nog hoeft te bestaan uit enkele contractmanagers, dan zijn deze kosten lager dan voorheen. Op dit moment worden dergelijke besparingen nog niet in mindering gebracht op de totale kosten. Het gaat om besparingen die alleen gerealiseerd kunnen worden wanneer de provincie op structurele wijze innovatief gaat aanbesteden.

Het huidige college legt een accent op een kleinere en betere provinciale organisatie. Dit leidt automatisch tot meer marktwerking. Een duidelijk antwoord op de vraag wat het belangrijkste doel is, een kleinere organisatie of meer marktwerking, kan niet worden gegeven. De meest recente ontwikkelingen bij de provincie wijzen erop dat per project de meest passende contractvorm wordt gezocht. Hierdoor blijven een groot aantal varianten naast elkaar bestaan, waarvan een groot deel nog steeds ‘conventioneel’ is.

Het innovatieve contract voor de Zuidtangent is ontstaan met directe bemoeienis van de Gedeputeerde van de provincie Noord-Holland. Deze was in de beginfase aanwezig bij de gesprekken met de aannemerscombinatie. De huidige gedeputeerde is een voorstander van marktwerking, maar is van mening dat gesprekken met aannemers gevoerd behoren te worden door ambtenaren en niet door Gedeputeerden. Daarbij dienen de aanbestedingsregels zonder uitzondering te worden gevolgd.

De bemoeienis van de politiek met de inhoudelijke aspecten van beheer en onderhoud en de inhoud van bestekken is kleiner dan waar het gaat om de aanbestedingswijze of de contractvorm. Het onderwerp ‘beheer en onderhoud van weginfrastructuur’ staat zelden ter bespreking op de agenda van de Statencommissie Wegen, Verkeer en Vervoer. De bestuurders zijn primair geïnteresseerd in het realiseren van aansprekende projecten. Beheer en onderhoud krijgen weinig aandacht, zolang de kosten niet uit de hand lopen. Er is wel belangstelling voor onderwerpen zoals de CROW-normkostenmethodiek, waarin kwaliteit van onderhoud en kosten met elkaar worden verbonden.

Soms is er sprake van politieke invloed op de inhoud van contracten. Contracten met marktpartijen houden rekening met de politieke factor door middel van een ingebouwde flexibiliteit. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het recente voorval met onveilige verhardingen van de snelwegen in Zuid-Holland. Door een gebrekkige stroefheid vonden veel ongevallen plaats, en na Kamervragen werd tijdelijk een accent gelegd op de controle hiervan, ook door Rijkswaterstaat in andere regio's.

Een langlopend contract met een marktpartij zou als gevolg kunnen hebben dat er voor de provincie minder vrijheid resteert voor het tussentijds aanpassen van beleid. Dit wordt echter meestal afgevangen met een clause in het contract, die ruimte laat voor veranderingen in wet- en regelgeving. In het contract wordt duidelijk gemaakt hoe de projectrisico's, waaronder de effecten van nieuwe wet- en regelgeving, worden verdeeld. Om een betrouwbare partner te zijn, dient de overheid wel een zo consequent mogelijk beleid te voeren: elke dag een nieuw idee is niet mogelijk. Hier openbaart zich een spanningsveld: hiërarchische verantwoording kan nadelige gevolgen hebben voor de efficiëntie van de overheidsorganisatie, en verhoudt zich niet altijd goed met professioneel opdrachtgeverschap zoals beschreven in de vorige paragraaf.

Volgens de provincie Noord-Holland zijn bij contracten op basis van RAW-verhardingsbestekken de verantwoordelijkheden op de juiste wijze verdeeld. Dienstverlening aan burgers is de insteek van de provincie, maar aannemers hebben volgens de provincie andere belangen, zoals beschreven in de vorige paragraaf. De provincie moet verantwoording afleggen aan burgers. In dat kader vraagt de provincie zich af in hoeverre werkzaamheden aan aannemers kunnen worden overgelaten. Bij uitvoering van werkzaamheden op basis van een RAW-bestek is de toezichhoudende overheid nauw betrokken bij de werkzaamheden in de rol van directievoerder. De opdrachtnemer heeft bij werkzaamheden op basis van een RAW-bestek alleen een rol in monitoring indien dit is vastgelegd in een kwaliteitsplan.

### **Betrokkenheid van burgers**

Terwijl bij aanleg van infrastructuur de burger vaak betrokken is via bijvoorbeeld inspraakprocedures, is de betrokkenheid bij beheer en onderhoud meestal beperkt tot een klachtenregeling. Klachten en vragen komen bij de verantwoordelijke overheid terecht, maar worden bij de Zuidtangent (tot mei 2006) en de N31 afgehandeld door de aannemer. In sommige gevallen zijn de klachten van dusdanige aard dat onderhoudswerkzaamheden vervroegd worden uitgevoerd. Voor de gebruikers van de infrastructuur maakt het niets uit wie het onderhoud en beheer uitvoert. Het is niet ondenkbaar dat een aantal publieke belangen geborgd zou kunnen worden zonder bemoeienis van de overheid. Zeker wanneer het gaat om belangen die lijken op kwaliteitsaspecten die ook gelden voor andere soorten goederen en diensten die op de markt worden aangeboden. Wanneer er een directe relatie is tussen het rendement voor de aannemer en de geboden prijs-kwaliteitverhouding dan kan het toezicht beperkt blijven tot een 'check' op de toegankelijkheid van de dienst, zoals een limiet op tariefverhogingen, en toezicht op veiligheid. Bij het 'publieke belang' verbonden aan het hoogwaardige karakter van de Zuidtangent is het minder evident dat dit geborgd dient te worden door de provincie.

Hoewel de publieke belangen met betrekking tot de Zuidtangent voornamelijk worden geborgd door de provincie Noord-Holland, is er geen direct contact met de eindgebruiker, met uitzondering van een indirecte rol in de klachtenafhandeling. Het klantcontact loopt via de vervoerder Connexxion. Een organisatie van eindgebruikers, zoals ROVER, speelt formeel geen rol. Wel zijn er een aantal tevredenheidsonderzoeken uitgevoerd, waaruit naar voren kwam dat de gebruikers de OV-lijn waarderen met het rapportcijfer 7. Dit komt overeen met de door het politieke bestuur gewenste doelkwaliteit. Het valt te verwachten dat de centrale plaats die wordt gegeven aan eindgebruikers in de toekomst zal leiden tot veranderingen in de toezichhoudende rol van de provincie. Communicatie met

eindgebruikers, als principaal van het provinciebestuur, zal hierin een grotere rol spelen dan tot nu toe het geval is.

### **Toezicht op de aannemer**

Toezicht op kwaliteitsaspecten en veiligheid door verantwoordelijke overheden vindt op uitgebreide schaal plaats. Bij werkzaamheden op basis van RAW-bestekken vinden controles plaats op vaste meetmomenten of op (semi-)permanente basis, zoals bij verhardingen. Bij geconstateerde tekortkomingen wordt een boete opgelegd in de vorm van kortingen op de aan de aannemer uitbetaalde vergoedingen. Bonussen zijn geen onderdeel van de RAW-systematiek. Sancties, bijvoorbeeld bij wanprestaties, zijn ook een standaard onderdeel van UAV-gc contracten. In praktijk worden deze sancties zelden toegepast. Een incidentele brief waarin de aannemer door de verantwoordelijke overheid wordt gewaarschuwd is tot nu toe bij de Zuidtangent voldoende gebleken.

Bij de Zuidtangent vindt het toezicht plaats namens een aantal betrokken overheden onder aanvoering van de provincie. Naast het onderhoudscontract tussen de provincie Noord-Holland en de aannemerscombinatie zijn er contracten met de vervoerder Connexxion en contracten met de andere overheidspartijen. De onderlinge afspraken zijn gekoppeld aan het nagestreefde kwaliteitsniveau. De vervoerder kan alleen aan de eisen van stiptheid voldoen indien de busbaan aan de gestelde kwaliteitseisen voldoet. Het toezicht wordt uitgevoerd in de vorm van aangekondigde en onaangekondigde steekproeven. De aannemerscombinatie rapporteert zelf de afwijkingen en de actie die naar aanleiding daarvan is gepleegd. Voor meerwerk moet er altijd toestemming zijn van de provincie. De aansprakelijkheid bij schade ligt wettelijk bij de provincie. De kosten kunnen worden verhaald op de aannemer wanneer aangetoond kan worden dat deze tekort is geschoten. Tegen het einde van de looptijd van het contract voor de Zuidtangent is een inspectierapportage opgesteld, ter voorbereiding op overdracht aan een eventuele nieuwe aannemer.

Bij de Zuidtangent zijn de afgelopen jaren benut om ervaring op te doen met het formuleren van de aan de aannemer te stellen eisen en de wijze waarop er toezicht kan worden uitgeoefend. Het contract met de aannemerscombinatie is aangevuld met meer gedetailleerde proceseisen en een specificatie van de wijze van monitoring. Het is daarmee geleidelijk innovatiever geworden, in de zin dat er meer duidelijkheid is ontstaan over de verdeling van verantwoordelijkheden.

### **Publieke belangen en organisatiebelangen**

Bij de Zuidtangent is het niet duidelijk of één van de gedefinieerde publieke belangen (kostenefficiëntie) voldoende is geborgd. Om politieke steun voor het bijzondere project te verkrijgen zijn de onderhoudskosten in de realisatiefase laag gehouden. Onderbouwing hiervan was onmogelijk door een gebrek aan ervaringscijfers en vergelijkbare projecten. Voor het onderhoudscontract valt hierbij op dat er nauwelijks gebruik is gemaakt van de beschikbare ervaringscijfers uit de proefperiode op regiebasis tot 2002. De provincie geeft aan dat er geen personeel beschikbaar was voor het analyseren van deze gegevens.

Toen de kosten van onderhoud van de Zuidtangent hoger bleken te zijn dan in eerste instantie werd verwacht werd een hogere bijdrage van een aantal deelnemende overheden noodzakelijk. Het hoogwaardige karakter kwam hierbij ter discussie te staan, en ook de vraag welke overheid het meeste belang heeft bij de buslijn. Dat belang ligt niet per definitie bij de provincie. Het publieke belang (een gezamenlijk belang?) leek door deze gang van zaken bijna ondergeschikt te worden aan de organisatiebelangen van individuele overheden. Wanneer overheden onvoldoende geld beschikbaar hebben voor het in stand houden van een hoogwaardige OV-lijn dan zou men zich kunnen afvragen of

het exploitatiemodel, met een rol van het overheidsbedrijf Connexxion, eigenlijk wel passend is. Bij projecten waarin de exploitatie volledig in handen is van een privaat bedrijf, zoals bij de M6 Toll in Engeland, wordt hoogwaardigheid probleemloos gerealiseerd. Het zou kunnen zijn dat het belang 'hoogwaardigheid', als het al een publiek belang genoemd mag worden, bij overheden niet in de best mogelijke handen is.

### **Toezicht op afstand**

In de DBFM voor de N31 valt toezicht onder de noemer contractbeheersing. Het gaat voornamelijk om het op afstand toetsen van het proces en het systeem, en nauwelijks om producttoetsen of toezicht ter plekke: Rijkswaterstaat inspecteert de weg niet zelf. De toetsen zijn sterk verbonden met de afspraken rondom het risicomanagement in het project. Dit wijkt sterk af van het bij Rijkswaterstaat gangbare toetsen in het regime van de dienstkring, waarbij na een geconstateerd probleem meestal wordt gereageerd door de frequentie van toetsing te verhogen, zonder het proces of het systeem door te lichten. Rijkswaterstaat voelt zich nog steeds verantwoordelijk, maar hanteert bij het invullen van deze verantwoordelijkheid andere methoden van toezicht. Wanneer er iets grondig mis gaat, zal de minister van Verkeer en Waterstaat dit in de Kamer moeten verantwoorden en niet kunnen verwijzen naar W&L.com. De provincie Noord-Holland voert nog hoofdzakelijk producttoetsen uit op basis van RAW en is nog weinig proces- en systeemgericht. Wel is er de overtuiging dat er eigenlijk functioneel moet worden gespecificeerd en het accent minder op de producten zou moeten liggen. Hoewel deze nieuwe benadering als lastig wordt gezien wordt deze wel steeds vaker gehanteerd, bijvoorbeeld bij de in voorbereiding zijnde DBFM voor de Tweede Coentunnel.

Bij de DBFM N31 kan worden gesproken van twee toezichthouders: de aannemerscombinatie legt niet alleen verantwoordelijkheid af aan Rijkswaterstaat, maar ook de financiers (banken) houden de taakuitvoering nauwlettend in de gaten. Wanneer de aanleg vertraging oploopt of wanneer W&L.com onvoldoende presteert bij het uitvoeren van onderhoudswerkzaamheden lopen de banken opbrengsten mis van de gedane investering. Dit betekent dat de banken separaat van de overheid en vanuit een iets beperktere (want alleen financiële) invalshoek vergelijkbare proces- en systeemtoetsen uitvoeren.

### **Netwerkvisie**

Een interessante ontwikkeling bij de provincie Noord-Holland die verband houdt met het centraal stellen van de weggebruiker in plaats van de technische aspecten van de weginfrastructuur is de uitwerking van een netwerkvisie. In plaats van beheer door allerlei verschillende overheden wordt steeds meer samengewerkt in regioverband. Hierdoor kan naar verwachting niet alleen efficiënter worden gewerkt maar kan ook de verantwoording naar de politiek en naar de burgers als principaal van de overheid worden verbeterd. Voor weggebruikers is het niet van belang wie het beheer en onderhoud uitvoert, en één beheerder voor een willekeurige route van A naar B sprake heeft voor de weggebruiker praktische voordelen in plaats van de huidige versnippering over provincies, Rijkswaterstaat en gemeenten. Deze netwerkvisie wordt door Rijkswaterstaat en de provincie Noord-Holland krachtig beleden, en dit zal waarschijnlijk leiden tot vergaande regionale samenwerking. Omdat deze compleet nieuwe werkwijze nog vorm moet krijgen kon deze nog niet worden onderzocht. Verwacht mag worden dat een krachtenbundeling een positief effect heeft op toepassing van verschillende borgingsinstrumenten, zoals transparante aanbesteding, functionele contractspecificaties en het organiseren van toezicht. Door het uitwisselen van ervaringen, het delen van 'resources' en gezamenlijke inkoop kan beheer en onderhoud beter en goedkoper plaatsvinden, vergelijkbaar met het effect dat wordt verwacht van 'meer markt'.

Het beter organiseren van beheer en onderhoud kan worden gezien als een antwoord op de ‘meer markt’ ontwikkeling, waarbij de wijze van samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven verandert. Het daarbij vereiste professionele opdrachtgeverschap kan worden versterkt door een krachtenbundeling tussen overheden onderling. Ook kan deze ontwikkeling worden gezien als een resultaat van een nieuwe interpretatie van het begrip publieke belangen: het centraal stellen van de gebruiker, en het op basis daarvan herinrichten van de bedrijfsprocessen. De consequenties van deze ontwikkeling zijn dermate ingrijpend dat het zinvol zou zijn regionale samenwerking vanuit een netwerkvisie toe te voegen als een vijfde instrumentcategorie voor borging van publieke belangen.

Een samenvatting van de bevindingen met betrekking tot de instrumentcategorie ‘toezicht’:

- Politiek-bestuurlijk toezicht is vooral gericht op kostenbeheersing en het volgen van de aanbestedingsregels, en niet op inhoudelijke aspecten van beheer en onderhoud;
- De betrokkenheid van burgers is meestal beperkt en komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in een klachtenregeling. Het is te verwachten dat in de toekomst de burger of eindgebruiker als principaal van de overheid een grotere rol zal spelen bij toezicht;
- Bij nieuwe contractvormen vindt toezicht onder meer plaats op basis van door de opdrachtnemer verstrekte monitoringinformatie. In de casussen zijn hiermee geen problemen geconstateerd;
- Het uitoefenen van toezicht is niet in alle gevallen gekoppeld aan borging van publieke belangen: ook andere belangen spelen soms een rol, zoals organisatiebelangen van de betrokken overheden;
- Bij DBFM is er een tweede toezichthouder, namelijk de betrokken financiers (banken);
- De verantwoording naar de politiek en de burgers kan worden verbeterd door samenwerking van overheden in een bepaalde regio. Deze netwerkvisie heeft ook een positieve invloed op de toepassing van borgingsinstrumenten uit de andere drie categorieën;
- Meer samenwerking tussen overheden onderling biedt net als meer samenwerking met de markt veelbelovende mogelijkheden voor het bereiken van beter en goedkoper beheer en onderhoud; en
- De te verwachten effecten van regionale samenwerking vanuit een netwerkvisie zijn van dien aard dat het een vijfde instrumentcategorie voor borging van publieke belangen kan vormen.

## 6 Conclusies en aanbevelingen

### 6.1 Publieke belangen en beheerverantwoordelijkheid van de provincie

Bij de start van dit onderzoek was er bij de provincie Noord-Holland dringende behoefte aan bestuurskundige onderbouwing bij een op handen zijnde keuze voor toepassing van innovatieve contractvormen. Gedurende het onderzoek zijn de ontwikkelingen met betrekking tot 'meer markt' en innovatieve contractvormen in een rustiger vaarwater terechtgekomen. De ambities op dit vlak zijn onverminderd, maar de mate van urgentie is iets afgenomen. Het onderzoek naar borging van publieke belangen heeft hierdoor niet het karakter gekregen van een ex-post legitimatie van een reeds gemaakte keuze, maar kan een toepassing vinden in het lopende proces van beleidsvorming rondom dit onderwerp.

Één van de vragen die dit onderzoek heeft beoogd te beantwoorden betreft de vraag welke publieke belangen een rol spelen bij het beheer en onderhoud van weginfrastructuur. In § 2.5.1 zijn de volgende zeven publieke belangen genoemd:

- Universele beschikbaarheid (toegankelijkheid voor iedereen);
- Betaalbaarheid (efficiëntie van beheer);
- Continuïteit (weg te allen tijde beschikbaar);
- Transparante bedrijfsvoering die voldoet aan eisen;
- Bescherming van milieu en ruimtelijke kwaliteit;
- Bescherming van gebruikers en consumenten; en
- Veiligheid.

Onder meer in het kader van de ontwikkeling van het Directieplan 2006-2008 is recent bij de Directie Beheer en Uitvoering van de provincie Noord-Holland de aandacht voor publieke belangen toegenomen. Parallel aan deze ontwikkeling werd er beleid ontwikkeld ten aanzien van de implementatie van innovatieve contractvormen. Hoewel in strategiedocumenten en andere beleidsdocumenten wel wordt verwezen naar achterliggende publieke belangen, zijn deze belangen onvolledig vertaald naar de operationele praktijk en naar de instrumenten die een belangrijke rol spelen bij borging van deze belangen, zoals contracten. In een RAW bestek zijn de achterliggende doelen niet verwoord, en de relatie met publieke belangen is alleen met veel moeite te leggen. Dit voorspelt niet veel goeds over de manier waarop borging van deze belangen zou kunnen plaatsvinden. De sterke nadruk op technische aspecten in de contracten zorgt ervoor dat de afstand tot publieke belangen groot is. Ook toepassing van andere borgingsinstrumenten, zoals toezicht, wordt hierdoor bemoeilijkt, omdat niet is gespecificeerd waarop precies toezicht moet worden gehouden. In wat meer innovatieve contractvormen kunnen doelkwaliteiten en allerlei functionele eisen zijn gedefinieerd, maar ook hierin zijn de publieke belangen niet altijd direct te herkennen.

Een andere deelvraag betref de grens van de beheerverantwoordelijkheid van de provincie. In Hoofdstuk 4 is beschreven welke beheerverantwoordelijkheden van de provincie bij wet zijn geregeld. Een relevante wet met betrekking tot dit onderwerp is de Wegenwet. Voor elke weg is vastgelegd welke instantie onderhoudsplichtig is, en daarnaast is er een specifiek gezag aangewezen dat verantwoordelijk is voor de goede staat van de weg. De onderhoudsplichtige instantie en het gezag hoeven niet altijd samen te vallen. Het verantwoordelijke gezag is tevens aansprakelijk voor schade die ontstaat door een weg die niet voldoet aan de eisen.



De term ‘beheer’ wordt in de Wegenwet niet genoemd, maar komt wel ter sprake in de Provinciewet. In deze wet worden onder meer de bevoegdheden van de Gedeputeerde Staten geregeld, en de mogelijkheden voor het heffen van provinciale belastingen worden aangegeven. Deze belastingen dragen bij aan de noodzakelijke middelen voor beheer van weginfrastructuur.

De in wetgeving beschreven verantwoordelijkheid van de provincie betreft voornamelijk de goede staat van de weg en de daarmee verbonden aansprakelijkheid. Dit sluit aan op een beperkt aantal van de eerder genoemde publieke belangen: in de eerste plaats veiligheid, en in de tweede plaats beschikbaarheid. Dit betekent dat de andere publieke belangen geen duidelijke basis hebben in de wettelijk vastgelegde beheerverantwoordelijkheid. Een aantal kan overigens wel zijn gerelateerd aan sectorspecifieke wetgeving die door de Rijksoverheid is gedelegeerd naar de provincie, zoals milieuwetgeving.

Het feit dat de Provincie haar beheerverantwoordelijkheid breder opvat dan de goede staat van de weg heeft niet alleen te maken met dergelijke sectorspecifieke wetten met additionele taken, maar ook met een historisch gegroeide taakopvatting waarin de Provincie integraal verantwoordelijkheid heeft met betrekking tot het beheer van het provinciale wegennetwerk. Een brede taakopvatting betekent niet dat alle taken en daaraan verbonden publieke belangen per definitie bij de Provincie in de beste handen zijn. Voor een aantal belangen geldt dat de noodzaak van borging door de provincie minder duidelijk is, omdat deze borging ook in private handen plaats zou kunnen vinden. Een voorbeeld is de omgevingskwaliteit.

Het meest zwaarwegende knelpunt bij overdracht van verantwoordelijkheden naar de markt is het een feit dat de overheid altijd eindverantwoordelijk en aansprakelijk blijft. Het is mogelijk een deel van de aansprakelijkheid bij marktpartijen neer te leggen in het kader van contractafspraken, maar in praktijk blijft er voor de provincies te allen tijde een aansprakelijkheidsrisico, omdat de eindverantwoordelijkheid niet kan worden overgedragen. Omgekeerd is voor private ondernemingen het ontbreken van eindverantwoordelijkheid geen incentive voor het leveren van optimale kwaliteit.

## 6.2 De gebruikte borgingsinstrumenten in de casussen

In Tabel 5 is de toepassing van borgingsinstrumenten in de drie casussen samengevat. De tabel is gebaseerd op de analysematrix uit § 3.3.2. Waar een matrixcel niet gevuld is, speelt dit instrument in deze case niet een expliciete rol, of is de rol van weinig betekenis met betrekking tot de borging van publieke belangen. Waar wel zichtbaar gebruik is gemaakt van een instrument, is de ervaring met dit instrument met betrekking tot de borging van publieke belangen weergegeven met een symbool. Onderscheid is gemaakt tussen een positieve en minder positieve ervaring. In het eerste geval is er in de casussen geen sprake van zwaarwegende knelpunten bij toepassing van het instrument. In het tweede geval zijn er een aantal onvolkomenheden geconstateerd die hebben geleid tot een lagere effectiviteit bij het borgen van publieke belangen. Een voorbeeld van een minder positieve ervaring zijn de problemen met het formuleren van functionele eisen in de instrumentcategorie contractbepalingen. Aangezien de meeste functionele eisen een vertaling zijn van publieke belangen, neemt door dit probleem de effectiviteit van borging af.

Tabel 5 – Gehanteerde borgingsinstrumenten en de ervaringen

<b>Borgingsinstrument</b>	<b>Casus</b>	<b>RAW wegvakken</b>	<b>DBM Zuidtangent</b>	<b>DBFM N 31</b>
<b>1. Transparante aanbesteding</b>				
Prekwalificatie van bedrijven		●		●
Eerlijke aanbestedingsprocedure		●		●
Open aanbestedingsprocedure		●	●	●
Opdrachtverlening op basis van selectiecriteria.		●		●
<b>2. Contractbepalingen</b>				
Technische eisen		●	●	●
Functionele eisen		○	●	●
Financiële condities		●	○	○
<b>3. Waarden / normen</b>				
Gedragsregels		●	○	○
Professionele relatie opdrachtgever-opdrachtnemer			○	●
Verdeling verantwoordelijkheden en risico's		●	○	○
Stimuleren betrokkenheid bij publieke zaak			●	●
Opbouwen vertrouwensrelatie			○	●
<b>4. Toezicht / verantwoording</b>				
Toezicht/verantwoording door/aan politiek bestuur		○	○	●
Toezicht/verantwoording door/aan burgers			●	●
Ervaring met instrument: ● positief ○ minder positief (nader toegelicht in de tekst)				
Zonder ● of ○: in deze casus is dit instrument niet toegepast				

Bij bovenstaande matrix moet worden opgemerkt dat er niet altijd sprake is van bewuste inzet van een instrument. Dit zou een mate van rationaliteit suggereren die in praktijk niet bestaat. Ook worden instrumenten niet altijd gehanteerd met als expliciet of enig doel het borgen van publieke belangen. Bij interpretatie van de matrix dient hier rekening mee te worden gehouden. De constatering dat de genoemde instrumenten exclusief ten dienste staan van het borgen van publieke belangen zou een vertekend beeld kunnen geven van het gewicht dat aan borging van publieke belangen wordt toegekend. De in de matrix vermelde 'score' van een bepaald instrument in een bepaalde case is indicatief en er zijn niet meer dan twee mogelijke scores onderscheiden. De verzamelde empirische gegevens lenen zich niet voor meer detail, en meer details dragen ook niet bij aan een overzichtelijke weergave.

De drie casussen vertonen grote verschillen voor wat betreft de verantwoordelijkheid die aan de markt is toebedeeld. De meest verantwoordelijke rol voor een marktpartij is te vinden in de derde casus, de

Rijksweg N31 (DBFM). Hier valt op dat de marktpartij niet alleen verantwoording aflegt aan het overheidsorgaan dat eindverantwoordelijk is (Rijkswaterstaat), maar ook aan de financiers (banken). De financiële betrokkenheid van de markt stimuleert in elk geval de efficiëntie en prestatiegerichtheid van de taakuitvoering. Het niet voldoen aan de prestatiecriteria levert de aannemerscombinatie niet alleen een probleem op met de overheid, maar ook met de banken die het rendement van hun investering niet bedreigd willen zien. De verantwoordelijke rol bij de Zuidtangent is beperkter, enerzijds omdat de marktpartij geen mede-investeerder is, en anderzijds omdat het contract slechts een driejarige periode betrof waarin een uitgebreider contract werd voorbereid. In dit nieuwe contract, dat openbaar zou worden aanbesteed, was het de bedoeling dat de verdeling van verantwoordelijkheden verder zou zijn uitgekristalliseerd. De DBFM N31 onderscheidt zich verder van de Zuidtangent door de looptijd van het contract, vanaf de ontwerpfase tot en met een langdurige beheerperiode. Deze lange tijdsduur verhoogt het verantwoordelijkheidsgevoel. De DBM Zuidtangent, zo wordt ook uit Tabel 5 duidelijk, is in feite een soort tussenvorm tussen het werken op basis van een bestek en een langdurig integraal contract voor aanleg en beheer. Een aantal voordelen van deze twee vormen ontbreken in de tussenvorm, zoals de heldere aanbestedingsprocedure op basis van een bestek volgens de RAW-systematiek, of de meer solide vertrouwensrelatie in de DBFM-constructie.

In de drie onderzochte casussen zijn alle borgingsinstrumenten in een bepaalde mate toegepast. Bij onderhoudswerkzaamheden op basis van een RAW-bestek ligt de nadruk op de toepassing van formele contracten in combinatie met aanbesteding. De eisen en wensen worden duidelijk gespecificeerd ‘in de markt gezet’ en met marktpartijen worden gedetailleerde afspraken gemaakt met betrekking tot de uitvoering, waarbij het accent ligt op de technische aspecten. Het instrument toezicht wordt ook gebruikt, maar het accent ligt op controle van technische aspecten. Deze hebben een duidelijk verband met het publieke belang ‘veiligheid’, maar de relatie met andere publieke belangen is minder helder.

In complexe projecten met een langere doorlooptijd kan op basis van de theorie een grote rol worden verwacht van institutionele borging. In de matrix neemt het aantal gehanteerde borgingsinstrumenten van links naar rechts toe, en ligt er bij DBM en DBFM een groter accent op instrumenten uit de derde en vierde categorie. Dit betekent niet dat contractuele bepalingen bij deze casussen van ondergeschikt belang zijn geworden, integendeel: innovatieve contracten en het bijbehorende contractmanagement krijgen bijzonder veel aandacht, en er kan een zekere onderbenutting van de mogelijkheden van andere instrumenten worden geconstateerd. Contracten zijn belangrijk in principaal-agent relaties, maar goede borging van publieke belangen vindt juist ook plaats met instrumenten uit andere categorieën en heeft betrekking op zaken die lastig in contracten zijn vast te leggen, zoals het opbouwen van een vertrouwensrelatie, effectief toezicht en transparante aanbesteding. Onderbenutting van deze ‘andere’ instrumenten blijkt bijvoorbeeld uit het slechts ten dele invullen van een transparante aanbesteding bij de DBM, de kleine rol van het politieke bestuur en van burgers bij een contract op basis van een RAW-bestek, en de ervaringen met borgingsinstrumenten uit de derde categorie die ontbreken en in andere gevallen niet altijd positief zijn. Een minder positieve ervaring kan betekenen dat een borgingsinstrument in de casus minder geschikt is gebleken voor borging van publieke belangen, maar kan ook te wijten zijn aan een wijze van toepassing van het borgingsinstrument waarin verbeteringen mogelijk zijn.

Bij RAW-bestekken zijn er meer positieve ervaringen met de toepassing van borgingsinstrumenten dan bij DBM. Omdat de mate van borging niet is gemeten, kan hieruit niet worden geconcludeerd dat de publieke belangen bij RAW-bestekken beter geborgd zijn. Ook het aantal gebruikte borgingsinstrumenten zegt weinig over de mate van borging. Wel kan worden gesteld dat waar verschillende borgingsinstrumenten zijn gebruikt en de ervaring met de meeste daarvan niet positief is geweest, het aannemelijk of mogelijk is dat de borging niet optimaal is geweest.

Bij RAW-bestekken en de DBFM N31 zijn alle aanbestedingsinstrumenten gebruikt, maar deze ontbreken vrijwel bij de DBM Zuidtangent. In het proefproject werd openbare aanbesteding voorbereid, maar hiervan werd nog geen gebruik gemaakt. Uit de categorie waarden en normen zijn een aantal instrumenten ingezet bij DBM Zuidtangent, maar de ervaringen zijn niet alle positief. Hierin klinkt de ‘experimentele’ samenwerking door waarin er ook sprake was van teleurstellingen.

Opvallend zijn de ervaringen met toezicht en verantwoording in de casussen met DBM en DBFM. In beide casussen is er ‘meer markt’ in vergelijking met RAW-bestekken, en gaat het om innovatieve contractvormen waar nog weinig ervaring mee is. Toch lijken toezicht en verantwoording in deze casussen beter te zijn geregeld. Dit heeft vooral te maken met het gebrek aan inzicht en betrokkenheid van burgers en politiek bij werkzaamheden op basis van RAW-bestekken. De politieke aandacht voor DBM Zuidtangent en DBFM N31 was vele malen groter dan bij het uitvoeren van onderhoudswerkzaamheden op basis van RAW- bestekken waarin de techniek en niet de gebruiker centraal staat. Ook is toezicht bij DBM en DBFM meer uitgewerkt in de vorm van monitoring door de marktpartijen zelf. De overheid controleert op afstand of de outputs zijn gerealiseerd, zonder daarbij gedetailleerde technische details voor te schrijven.

Uit analyse van de casussen is gebleken dat de werking van bepaalde instrumenten vaak afhankelijk is van de wijze van toepassing van andere instrumenten uit dezelfde categorie of uit andere categorieën. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de niet volledig transparante aanbestedingsprocedure van Rijkswaterstaat, die een essentiële basis vormde voor het opbouwen van een vertrouwensrelatie tussen principaal en agent. Vanuit de invalshoek van ‘politieke verantwoording’ is het juist wel van belang dat er tijdens de aanbestedingsfase, net als in de overige fasen, sprake is van zoveel mogelijk transparantie. Dit geldt ook voor de contractuele bepalingen: uitbesteding via een groot aantal verschillende contracten kan voor de volksvertegenwoordiging als principaal te weinig inzichtelijk zijn voor optimaal toezicht.

De onderzoeksvraag luidde: “Hoe kunnen publieke belangen worden geborgd bij een meer verantwoordelijke rol van de markt in de infrastructuurbeheertaken van de Provincie?” Uit analyse van de drie casussen, waarvan twee bij de Provincie Noord-Holland en één bij Rijkswaterstaat Noord-Nederland, is gebleken dat de infrastructuurbeheertaken van de betrokken overheden in elke casus anders zijn. De achterliggende publieke belangen bij de drie casussen verschillen niet veel van elkaar, maar zijn zelden expliciet en nauwelijks gekoppeld aan iets concreets. Er zijn per case verschillende borgingsinstrumenten toegepast in verschillende combinaties, zoals uit Tabel 5 blijkt. De toepassing van deze instrumenten is niet altijd exclusief gericht op het borgen van publieke belangen, en borging van publieke belangen is niet altijd het expliciete doel. Een belangrijke conclusie gebaseerd op de ervaringen in de drie casussen is dat publieke belangen niet noodzakelijkerwijs minder goed geborgd zijn wanneer marktpartijen meer verantwoordelijkheden krijgen toebedeeld.

De vraag hoe publieke belangen kunnen worden geborgd bij een verantwoordelijke rol van de markt kan niet alleen worden beantwoord door het trekken van conclusies uit de analyse van de geselecteerde cases. De publieke belangen zijn in geen van de casussen maximaal geborgd, en geen van de casussen levert een standaardrecept. Door de conclusies te vertalen in een aantal aanbevelingen (zie § 6.4) vormt zich een antwoord op de onderzoeksvraag en wordt een verbinding gemaakt met mogelijke toepassing door de provincie Noord-Holland.

### 6.3 Toepassing van de Principaal-Agent theorie in een multiple case study

De principaal-agent theorie is een bruikbaar uitgangspunt gebleken voor de uitgevoerde analyse. De aan deze theorie verbonden onderwerpen, zoals het ‘agency probleem’, de rol van zakelijke contracten, de noodzaak van monitoring door de principaal en de daaraan verbonden transactiekosten, en de rollen van volksvertegenwoordiging, ambtenaren en opdrachtnemers houden alle direct verband met de onderzoeksvraag en kunnen goed als handvat worden gebruikt.

Ook de conclusies met betrekking tot de toepassing van borgingsinstrumenten bij een meer verantwoordelijke rol van de markt houden nauw verband met de P-A theorie. De overheid is principaal in alle drie casussen, maar de invulling van deze rol varieert van opdrachtgever bij een contract op basis van een RAW-besteding tot partner in een DBFM-contract. Het agency-probleem wordt met behulp van verschillende instrumenten zo klein mogelijk gemaakt, zodat de agent bijdraagt aan de doelen die door de principaal worden nagestreefd, bijvoorbeeld publieke belangen. Een voor de hand liggende manier om dit laatste te bereiken wordt soms over het hoofd gezien, namelijk het expliciet maken van deze doelen.

Dat de theorie zijn basis heeft in de neo-institutionele economie en niet specifiek is ontworpen voor bestuurskundige vraagstukken is geen belemmering gebleken. Omdat het onderzoek zich richt op uitbesteding van taken kan op eenvoudige wijze een verband worden gelegd met de transacties en relaties die in de principaal-agent theorie centraal staan. Het was mogelijk geweest een ander theoretisch uitgangspunt te kiezen, bijvoorbeeld een netwerkbenadering waarmee dieper zou kunnen worden ingegaan op de rolverdeling en het gedrag van de betrokken actoren. Ook had een accent kunnen worden gelegd op een nadere uitwerking van de ideologische tegenstellingen tussen voor- en tegenstanders van ‘meer markt’. Deze benaderingen zouden echter alleen zinvol zijn geweest als de onderzoeksvraag anders was geformuleerd.

Door middel van een ‘multiple case study’ waarin gebruik is gemaakt van interviewmethoden is een beeld ontstaan van het gebruik van instrumenten voor borging van publieke belangen in een aantal casussen. Hoewel de selectie van casussen onder meer afhankelijk was van projecten waarover voldoende informatie beschikbaar was, leenden de casussen zich goed voor onderlinge vergelijking. Hoewel het DBFM voorbeeld geen betrekking had op een project van een provincie is het wel te zien als een ‘regionaal’ project op het schaalniveau van een provincie. Zoals al eerder werd opgemerkt zijn de casussen niet representatief voor een categorie. Toch leverde de case study kennis op die relevant kan zijn bij het vergelijken van een aantal brede categorieën contractvormen voor wat betreft de toepassing van borgingsinstrumenten.

### 6.4 Aanbevelingen

Uit de conclusies zijn de volgende aanbevelingen voor de provincie Noord-Holland afgeleid. De aanbevelingen worden eerst kort aangestipt om vervolgens nader te worden toegelicht:

- Publieke belangen dienen concreet, vroegtijdig en structureel in beeld te worden gebracht;
- Een openbare aanbesteding is niet altijd transparant, en transparantie heeft voor- en nadelen;
- Naast contracten is meer aandacht noodzakelijk voor andere borgingsinstrumenten, omdat afspraken in relatie tot borging van publieke belangen niet altijd in contractuele bepalingen kunnen worden vastgelegd;

- Institutionele waarden en normen zijn van toenemend belang als borgingsinstrument;
- Toezicht kan in minder goed gedoseerde vormen het borgen van publieke belangen belemmeren;
- Het centraal stellen van gebruikers is bevorderlijk voor de borging van publieke belangen; en
- Samenwerking in een netwerk kan een vijfde categorie van borgingsinstrumenten vormen.

#### **6.4.1 Publieke belangen concreet, vroegtijdig en structureel in beeld**

Voor het effectief borgen van publieke belangen is duidelijkheid over de plaatsbepaling van publieke belangen, oftewel beantwoording van de ‘wat’ en ‘waarom’ vragen, essentieel. In de onderzochte casussen worden publieke belangen in hoge mate gezien als een generiek begrip, waarbij de noodzaak van borging niet ter discussie staat. De wijze waarop borging dient plaats te vinden is echter lastig te bepalen omdat het generieke begrip blootstaat aan verschillende interpretaties. Het verder concretiseren van publieke belangen kan de provincie Noord-Holland behulpzaam zijn bij de keuze voor geschikte borgingsinstrumenten en de invulling daarvan. Bij dit concretiseren kan § 2.5.1 een leidraad zijn.

Het valt op dat publieke belangen pas een onderzoeksthema zijn bij een voorgenomen uitbreiding van de rol van de markt. Borging van publieke belangen zou echter ook een thema moeten zijn wanneer uitvoering in overheidshanden blijft. Uitvoering in overheidshanden is nooit vanzelfsprekend, en borging van publieke belangen vindt niet automatisch plaats. Binnen de overheid veranderen door de verzakelijking de omstandigheden waarin publieke belangen worden geborgd. Omgekeerd wordt voor borging steeds meer een zakelijke benadering gekozen, zoals een verschuiving van inputsturing naar outputsturing en het toepassen van prestatiebeoordelingen.

Het belangrijkste doel van een vergroting van de rol van de markt is het verbeteren van de dienstverlening. ‘Meer markt’ is echter geen publiek belang, en zou dan ook geen doel op zich moeten zijn. Zoals blijkt uit de casus met betrekking tot de Zuidtangent kan er reden zijn om de ontwikkeling in de richting van ‘meer markt’ terug te draaien en de verantwoordelijkheden terug te brengen in overheidshanden. Voortzetting van de relatie met de aannemerscombinatie werd kennelijk in strijd geacht met een aantal publieke belangen. In kostentermen bleek de samenwerking niet te leiden tot lagere productiekosten en lagere transactiekosten, zodat de samenwerking zowel voor de overheid als voor de agent niet langer aantrekkelijk bleek.

Het is van belang te erkennen dat publieke belangen niet worden geborgd tot elke prijs, ook niet door de overheid. Bij de overheid vinden net als in het bedrijfsleven kosten-batenafwegingen plaats. Op een zwaarwegend publiek belang zoals veiligheid wordt weliswaar niet gemakkelijk bezuinigd, maar voor minder essentiële publieke belangen, bijvoorbeeld het hoogwaardige karakter van de Zuidtangent, is dit anders. Hoewel op deze kwalitatieve aspecten veel nadruk wordt gelegd, is het de vraag in hoeverre er een groot verschil is met kwaliteitskenmerken welke gelden voor een product of dienst van een private onderneming. De status als ‘publiek belang’ is twijfelachtig, en in elk geval kunnen deze soorten belangen net zo goed of zelfs beter geborgd zijn in private handen, zoals blijkt uit het voorbeeld van de M6 Toll.

In de casussen valt op dat de publieke belangen weliswaar in het voortraject in beeld zijn, maar vaak niet expliciet en helder genoeg om werkelijk een rol te spelen bij de politieke afweging in de aanloopfase van een project. Voorafgaand aan de aanbesteding van de N31 werden bijvoorbeeld maatschappelijke meerwaarden onderzocht, maar werd dit abstracte en veelomvattende begrip vooral in financiële termen uitgelegd. Hiermee wordt gemakkelijk voorbijgegaan aan publieke belangen van niet-financiële aard. Dit probleem doet zich ook voor in latere projectfasen, omdat de publieke belangen niet vertaald zijn naar het stadium van uitvoering.

Publieke belangen moeten meer expliciet worden gemaakt en moeten worden verbonden aan de concrete werkzaamheden en verwachte prestaties. Daarnaast dienen publieke belangen niet alleen bij de onderbouwing van een investering of ter voorbereiding op een aanbesteding te worden onderzocht, maar dienen zij ook verderop in het proces, tot en met het stadium van monitoring en evaluatie, een zichtbare rol te spelen. Het beter in beeld brengen van publieke belangen is een belangrijke voorwaarde voor het succesvol inzetten van instrumenten uit alle categorieën. Zonder duidelijke omschrijving van de publieke belangen is het niet eenvoudig deze te borgen door middel van transparante aanbesteding, contractbepalingen, waarden en normen of toezicht en verantwoording.

#### **6.4.2 Transparante en openbare aanbesteding**

Bij transparante aanbesteding wordt vaak als eerste gedacht aan openbare aanbesteding, maar openbare aanbesteding is niet automatisch transparant en zorgt er niet automatisch voor dat publieke belangen beter worden geborgd. ‘Meer markt’ in de zin van meer concurrentie krijgt teveel aandacht.

Ook dragen niet alle vormen van transparante aanbesteding bij tot een overdracht van verantwoordelijkheden naar de markt. De aannemer zal niet investeren in een langdurige relatie met een uitbestedende overheid, bijvoorbeeld door het plegen van grote investeringen in materieel in het kader van een meerjarig contract, als de overheid te zijner tijd een openbare aanbestedingsprocedure zal starten. Het risico dat de huidige opdrachtnemer de opdracht verliest aan een concurrent is dan te groot. ‘Relational contracting’ kan een betere optie zijn, zoals ook Bertelli (2005) voorstelt. Hierbij wordt gewerkt aan een lange-termijn relatie met een opdrachtnemer, waarbij ook borgingsinstrumenten uit de categorie waarden en normen kunnen worden ingezet.

Van een verdergaande vorm van transparantie is sprake wanneer de inhoud van een winnend commercieel contract worden gepubliceerd. Aannemers kunnen echter bepaalde informatie beschouwen als bedrijfsgeheim, en willen niet dat de concurrentie hier haar voordeel doet met deze kennis (Mylvaganam en Borins, 2004). Dit kan een reden zijn voor een aannemer om niet in te schrijven voor een opdracht. Het instrument transparante aanbesteding kent dus beperkingen in de toepasbaarheid.

Openbare procedures bieden op zichzelf geen garanties voor transparantie, en er zijn niet-openbare procedures die toch transparant zijn. Een niet-openbare procedure waarbij niet door alle mogelijke partijen kan worden ingeschreven maar waarbij er een voorselectie wordt gemaakt is niet per definitie oneerlijk. Het is een legitieme manier van screening van potentiële agenten door de principaal. Deze werkwijze biedt uiteenlopende voordelen, waaronder efficiëntie (er hoeven geen honderden aanbiedingen te worden verwerkt van partijen die bij voorbaat al niet voldoen aan bepaalde criteria), een grotere kans op selectie van de meest geschikte agent, en het is een eerste stap in het opbouwen van een vertrouwensrelatie tussen de principaal en de agent.

Door zoveel mogelijk partijen de kans te geven in te schrijven op een openbare aanbesteding wordt meer concurrentie gerealiseerd, maar dit is niet hetzelfde als ‘meer markt’, dat ook kan worden vertaald in ‘meer verantwoordelijkheid voor een marktpartij’. Transparante aanbesteding betekent niet alleen dat er van eerlijke concurrentie sprake moet zijn, maar kan ook betekenen dat er een open dialoog mogelijk is met een beperkt aantal geselecteerde marktpartijen.

### 6.4.3 Contracten en andere borgingsinstrumenten

In een principaal-agent relatie vormen contracten het belangrijkste instrument om ervoor te zorgen dat de agent handelt in het belang van de principaal. Contracten zijn daarmee het meest gebruikte instrument voor borging van publieke belangen, omdat zij ervoor zorgen dat er wordt gehandeld in het belang van burgers, met andere woorden het publieke belang. De nadruk die op contracten wordt gelegd is zichtbaar in de onderzochte casussen, en ook in de aanleiding voor dit onderzoek bij de provincie Noord-Holland, waaraan een studie naar de toepasbaarheid van innovatieve contractvormen voorafging.

In de onderzochte casussen liggen de meest voorkomende interpretaties van publieke belangen op het vlak van kwalitatieve concepten zoals veiligheid en omgevingskwaliteit. Omdat dit zaken zijn die relatief gemakkelijk vanuit een technische invalshoek in contractbepalingen zijn te specificeren, is dit een extra verklaring voor het feit dat contracten als borgingsinstrument zoveel aandacht krijgen.

Door deze aandacht voor contracten worden de toepassingsmogelijkheden van instrumenten uit andere categorieën niet altijd benut. Met deze andere soorten instrumenten is minder ervaring, zeker waar het gaat om toepassing voor het borgen van publieke belangen. Voor succesvolle toepassing van contracten voor dit doel is het echter nuttig om gelijktijdig gebruik te maken van andere instrumenten, en sommige publieke belangen worden beter geborgd met goed toezicht dan met gedetailleerde contractafspraken.

In elke casus is sprake van een keuze voor de publieke belangen welke van belang worden geacht. Deze keuze kan op een bepaald moment verschuiven: publieke belangen zijn dynamisch van aard. Toen de hoge kwaliteit van de Zuidtangent niet meer betaalbaar bleek, werd het relatieve belang hiervan teruggeschroefd. Door dergelijke verschuivingen in publieke belangen is het lastig om voor specifiek project vooraf de meest geschikte instrumenten te kiezen. Ook de 'geschiktheid' van een bepaald instrument verandert. Bij de Zuidtangent is in de nieuwe situatie een conventioneel contract meer geschikt, omdat het vertrouwen in de verantwoordelijkheid van de marktpartijen is geschaad.

Omdat verschuivingen in publieke belangen regelmatig voorkomen, dient er voldoende flexibiliteit te zijn. Instrumenten uit de categorie waarden en normen kunnen hierbij van dienst zijn. Bij politieke koerswijzigingen moet ervoor worden gewaakt dat de overheid als onbetrouwbaar wordt gezien, de vertrouwensrelatie moet dusdanig goed zijn dat wijzigingen in overleg kunnen worden aangebracht. Toezicht is in een dergelijke situatie een minder geschikt instrument, omdat het lastig is het regime van toezicht tussentijds te wijzigen. Ook transparante aanbesteding en contractuele bepalingen sluiten niet altijd aan op dergelijke situaties, omdat politieke koerswijzigingen niet altijd aansluiten op de looptijd van contracten.

Omdat bij de provincie Noord-Holland gebruik wordt gemaakt van veel verschillende contractvormen, wordt effectief toezicht belemmerd. De keuze van de provincie om bij elk project een geschikte contractvorm te zoeken is pragmatisch, maar kan in de praktijk leiden tot inefficiëntie en gebrek aan inzicht en overzicht van de verantwoordelijke politieke bestuurders.

Innovatieve contractvormen lenen zich (nog) niet beter voor borging van publieke belangen dan traditionele contractvormen. Het borgen van publieke belangen met innovatieve contracten is lastig, omdat deze nog niet erg geschikt zijn voor het maken van duidelijke afspraken tussen principaal en agent. Aannemers kunnen nog niet altijd uit de voeten met abstracte beleidsdoelen of vage functionele specificaties. Ook de overheid heeft moeite met het leggen van een verband tussen beleidsdoelen en technische specificaties, in de vorm van functionele specificaties. Functionele contractbepalingen



hebben in deze gevallen een geringe waarde als instrument. Daarom in soms teruggevallen op conventioneel RAW-bestek.

Naast het hierboven geschetste probleem met het specificeren van afspraken tussen principaal en agent, is er nog een ander nadeel verbonden aan het gebruik van innovatieve contracten. Deze contractvormen geven ruimte aan een grotere rol voor marktpartijen, maar (nog) niet alle marktpartijen zijn in staat om de extra verantwoordelijkheden op te pakken. De kleine aannemers vallen als eerste af. Er is meer markt maar minder marktwerking. Omdat alleen grotere aannemers overblijven voor samenwerking met de overheid neemt het aantal keuzemogelijkheden voor de overheid af.

#### **6.4.4 Het belang van institutionele waarden en normen**

Het terugbrengen naar de overheid van een aantal taken in één van de casussen is tekenend voor een gebrek aan vertrouwen bij beide betrokken partijen, marktpartij en overheid. Voordat er sprake kan zijn van ‘meer markt’ dient aan een aantal voorwaarden te worden voldaan, onder meer:

- Overheden die ‘klaar zijn voor’ het overdragen van verantwoordelijkheden;
- Marktpartijen die ‘klaar zijn voor’ het overnemen van verantwoordelijkheden; en
- Een uitgewerkte ‘businesscase’ met een zo volledig mogelijke afweging van kosten en baten. Ook de publieke belangen dienen in die afweging een rol te spelen.

Op grond van de ervaringen met de Zuidtangent lijkt het zinvol de instrumenten uit de categorie institutionele waarden en normen een grotere plaats te geven in de uitbestedingsarrangementen. In het kader van dit project is er veel energie gestoken in het samenstellen van een hanteerbaar contract ter voorbereiding op een openbare aanbesteding van een project met een grote rol van de markt, met inbegrip van vormen van toezicht door de principaal. Het afbreken van deze pogingen heeft echter vooral te maken met de vertrouwensrelatie tussen principaal en agent.

Er is meer aandacht nodig voor de relatie tussen principaal en agent. Verschillende aspecten die verweven zijn in de instrumenten uit de categorie waarden en normen spelen hierbij een rol, waaronder de professionaliteit in de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. Een verschuiving in publieke belangen, zoals zichtbaar was bij de Zuidtangent, waar bleek dat het belang van hoogwaardigheid niet tot elke prijs zou worden geborgd, is niet bevorderlijk voor de samenwerking. Ook is er bij de Zuidtangent nauwelijks gebruik gemaakt van ervaringscijfers uit de proefperiode die voorafging aan 2003. Hierdoor bleven de onderlinge afspraken een onzekere basis houden. De marktpartij leek daarbij hoofdzakelijk gericht te zijn op het maken van zoveel mogelijk winst. De overheid en de marktpartij bleken uiteindelijk beide niet ‘klaar’ te zijn voor een samenwerking op deze basis. Gebreken in de relatie vormen daarvan een belangrijke oorzaak, wat zou pleiten voor het meer inzetten van het instrument waarden en normen.

Een andere reden voor het meer inzetten van dit instrument wordt gevormd door de verschuivingen in de organisatievorm. Er is sprake van een verschuiving in horizontale richting (markt en burgers worden meer bij de taakuitvoering betrokken), maar ook in verticale richting (er wordt meer aan het lokale en regionale niveau overgelaten, in plaats van top-down voorschriften door het Rijk). Deze verschuivingen hebben tot gevolg dat meerdere partijen die verschillende talen spreken het eens moeten worden, en hierbij spelen waardepatronen, referentiekaders en percepties een belangrijke rol.

De medebepalende rol van marktpartijen en burgers betekent niet dat publieke belangen worden bedreigd, maar dat publieke belangen worden verenigd met private belangen. Publieke belangen worden veiliggesteld door belanghebbenden in een vroeg stadium bij de besluitvorming te betrekken,

en voor dergelijke coproductie van beleid is het noodzakelijk dat er begrip is voor elkaars waarden en normen. Er is een relatie met het instrument toezicht en verantwoording, omdat het democratische gehalte behouden moet blijven. Het contract blijft bestaan als hulpmiddel voor het vastleggen van afspraken, maar een veel groter accent zal komen te liggen op samenwerking met marktpartijen en burgers (zie ook § 6.4.6 en § 6.4.7).

#### **6.4.5 De beperkingen van toezicht als borgingsinstrument**

Na het privatiseren van een taak blijft de overheid in de meeste gevallen eindverantwoordelijk voor deze taken en de borging van publieke belangen die daarmee gemoeid zijn. De overheid houdt daarom toezicht op de taakuitvoering. Toch mag de politieke invloed niet te dominant zijn. Een belangrijke reden voor privatisering is immers het verminderen van de politieke invloed bij niet-politieke beslissingen, en dit effect van privatisering zou op deze wijze teniet worden gedaan. Bij teveel politieke bemoeienis kan de overheid door de markt worden gezien als een onbetrouwbare partner: het belemmert professioneel opdrachtgeverschap. De werking van de instrumenten waarden en normen en van toezicht wordt dus belemmerd als de politieke invloed te groot is. Teveel politieke invloed kan ook worden opgevat als een indicatie voor het onvoldoende sterk zijn van het publieke kader: als de zaken goed geregeld zijn door toepassing van één of meer van de instrumentcategorieën dan is ad hoc ingrijpen van de politiek niet noodzakelijk.

Niet altijd is duidelijk of publieke belangen zijn gediend met het geven van meer ruimte aan creativiteit en verantwoordelijkheid van de markt. In de casus N31 werd een voorbeeld genoemd van de manier waarop in opdracht van volksvertegenwoordiging werd gekozen voor een bepaald type geluidsschermen. Vervolgens werd door de uitbestedende overheid vrijheid gegeven aan een aannemer om van dit besluit af te wijken. Met deze werkwijze wordt afgeweken van de rol van de volksvertegenwoordiging die als principaal van het ambtelijk apparaat bepaalt welk maatschappelijk belang als een publiek belang wordt gezien.

#### **6.4.6 Gebruikers centraal**

In recent beleid van de provincie, van Rijkswaterstaat en veel andere overheidsorganisaties wordt een centrale plaats gegeven aan de burger die diensten of producten afneemt van de overheid. Ook bij wegbeheer wordt de weggebruiker centraal gesteld. Dit wordt onder andere vormgegeven door gebruik te maken van innovatieve contracten, omdat deze meer dan contracten op basis van RAW-bestekken de belangen van gebruikers als uitgangspunt nemen. Functioneel specificeren is daarvan een onderdeel. Een ander aspect is meer samenwerking met netwerkpartners (zie volgende paragraaf), omdat zo de weggebruikers beter kunnen worden bediend. Voor weggebruikers is de verdeling van beheertaken tussen verschillende verantwoordelijke overheden zoals Rijkswaterstaat en de provincie en de verdeling tussen markt en overheid in het geheel niet interessant, zolang er maar voldoende infrastructuur beschikbaar is tegen een redelijke prijs. Ook voor aannemers kan het commercieel interessant zijn rekening te houden met de wensen van de weggebruikers, en daarmee ook met publieke belangen.

Wanneer door de overheid en de marktpartijen meer aandacht wordt besteed aan het direct zaken doen met burgers, is het niet ondenkbaar dat besluitvorming door volksvertegenwoordigers minder gewicht krijgt. Publieke belangen zijn de belangen die door de volksvertegenwoordigers als 'publieke belangen' zijn aangemerkt, en daar ligt een subtiel verschil met belangen van specifieke groepen burgers, zoals weggebruikers. Ook is er een verschil tussen publieke belangen waarvoor het essentieel is dat de overheid deze borgt, en een breed scala aan belangen die dikwijls als publiek worden

aangemerkt maar die eigenlijk in een soort restcategorie vallen: de kwalitatieve aspecten die ook bij een marktpartij wel in goede handen kunnen zijn, zoals de decoratie van geluidsschermen.

Het vertalen van vastgestelde publieke belangen in functionele specificaties kan behulpzaam zijn bij het centraal stellen van de gebruiker, maar dit is niet voldoende, omdat publieke belangen en de belangen van gebruikers van elkaar kunnen verschillen. Een weggebruiker kan prioriteit geven aan een specifiek soort asfalt waarop het prettig rijdt, maar omwonenden kunnen hier bezwaar tegen hebben als deze soort verharding meer geluidsoverlast geeft.

De Raad voor Verkeer en Waterstaat gaf onlangs de aanbeveling gebruikers en hun representanten meer te betrekken bij de formulering van publieke belangen: "Vaak wordt als vanzelfsprekend aangenomen dat het bij uitstek de overheid is, en in het bijzonder de politiek die de publieke belangen onderling dient te wegen en te prioriteren. De politiek zou als enige gelegitimeerd zijn om dat soort beslissingen te nemen, zo is de gedachte" (Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2004). Het is opvallend dat de Raad gebruikersbelangen en publieke belangen met elkaar verward, deze zijn immers niet noodzakelijkerwijs hetzelfde. Het is een goede zaak om bij het centraal stellen van de weggebruiker deze een grotere stem te geven in het vaststellen van het eigen belang, en niet te volstaan met een vertaling door de overheid van reeds door diezelfde overheid vastgestelde publieke belangen. Dit betekent echter niet dat weggebruikers ook een grotere stem moeten hebben bij het vaststellen van publieke belangen. Deze belangen zijn publiek juist omdat ze niet zijn gekoppeld aan een specifieke groep. Het centraal stellen van gebruikers zou in een dergelijk geval kunnen leiden tot een verzwakking van publieke belangen.

#### **6.4.7 Netwerk als borgingsinstrument**

Samenwerken vanuit een netwerkvisie is bij Rijkswaterstaat en de provincie Noord-Holland een belangrijk uitgangspunt van nieuw beleid. Er wordt daarbij zelfs nagedacht over één vervoersautoriteit op Randstadniveau (Provincie Noord-Holland, 2006). Door regionale samenwerking wordt beter aangesloten op de beleving van de weggebruiker, die geen belang heeft bij versnippering van beheerverantwoordelijkheid over verschillende overheidsinstanties. Naast deze publieksgerichtheid van de netwerkbenadering is er ook sprake van een zakelijk motief of zelfs een overlevingsstrategie. Tegenover 'meer markt' plaatst de overheid na een krachtenbundeling 'meer overheid'. De principaal versterkt op deze wijze zichzelf ten opzichte van de agenten (aannemers). Er moeten zaken worden gedaan met voornamelijk grote aannemers, en dit stelt eisen aan de professionaliteit en schaalgrootte waarmee de overheid opereert. Door krachten te bundelen kan expertise worden opgebouwd op het gebied van professioneel opdrachtgeverschap en kunnen faciliteiten en kennis worden gebundeld. Tegelijkertijd is het een versterking van de rol als agent ten opzichte van de bevolking (de gebruikers) als principaal. Voor gebruikers is regionale samenwerking bijna een vanzelfsprekendheid.

Een versterking van de overheid vindt niet alleen plaats door onderlinge samenwerking, maar ook door interne organisatieverbetering. Het streven van overheidsorganisaties zoals de provincie Noord-Holland naar verhoogde efficiëntie en effectiviteit lijkt te wijzen op de behoefte eerst een "interne publieke slag te maken" voordat de publieke sector klaar is voor meer markt. Met andere woorden, voordat er meer markt kan worden toegelaten moet de overheid ervoor zorgen dat aan de borging van publieke belangen kan blijven worden voldaan. Professioneel opdrachtgeverschap, één van de instrumenten voor borging van publieke belangen, kan bijvoorbeeld niet tot stand komen zonder interne organisatieverbeteringen en versterking door samenwerking met netwerkpartners.

De netwerkbenadering zoals deze wordt gehanteerd door de provincie en Rijkswaterstaat kent twee aspecten. Enerzijds is er de nadruk op het infrastructuurnetwerk vanuit het perspectief van de

gebruiker (zie § 6.4.6), en anderzijds is er de netwerkbenadering als bestuurskundig concept met betrekking tot nieuwe manieren van beleidsvorming. Van beide invalshoeken is hier sprake: de gebruiker krijgt een stem, net als andere betrokken partijen, zoals beheerders van naastliggende infrastructuur. In deze benadering is geen plaats meer voor een regionale overheid die in een ‘eigen’ regio een monopoliepositie in stand houdt met betrekking tot het beheer van weginfrastructuur en daarbij volledig uitgaat van de eigen technische capaciteiten. In plaats daarvan wordt samengewerkt, niet alleen met de markt maar ook met andere overheden.

Regionale samenwerking vanuit een netwerkvisie kan leiden tot versterking van de mogelijkheden van de principaal tot het borgen van publieke belangen. Samenwerking als instrument is in dit onderzoek geplaatst in de categorie institutionele waarden en normen, maar de achterliggende motieven met het oog op verbetering van principaal-agent relaties en de potentie van het instrument kunnen worden benadrukt door het te zien als een aparte categorie van borgingsinstrumenten, analoog aan de netwerkcategorie van Dicke en Steenhuisen (2006) waarin ‘interactie over waarden’ plaatsvindt. Betrokkenheid van de markt vormt in deze invalshoek niet de aanleiding voor het geven van extra aandacht aan borging van publieke belangen. Evenmin is het een doel op zich, waarbij aan ‘meer markt’ soms een status wordt gegeven die doet denken aan die van een publiek belang. In plaats daarvan is het onderdeel van een brede instrumentcategorie waarin samenwerking, krachtenbundeling en open dialoog worden ingezet ten dienste van de samenleving, onder meer voor het borgen van publieke belangen.

## Literatuur

- Allison, G.T., *Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike In All Unimportant Aspects?*, OPM Document 127-53-1, Office of Personnel Management, Washington D.C., 1980;
- APPM Managementadvies BV, *From Patchwork to a National Scheme – An Overview of Road Pricing and the M6 Toll in the UK*, APPM, Zoetermeer, 2004;
- Bertelli, A.M., C.R. Smith, *Relational contracting and managing networks: New Public Management and the search for gains from repeated interaction*, paper t.b.v. Biannual Meeting of the Public Management Research Association, Los Angeles CA, October 1, 2005 (conceptversie, geciteerd met toestemming);
- Bovens, M. A. P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist & U. Rosenthal, *Openbaar Bestuur – Beleid, organisatie en politiek*, 6<sup>e</sup> druk, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2001;
- Buck Consultants International, *Evaluatie DBFM Rijksweg 31*, Den Haag, juli 2004, <http://pps.minfin.nl>, geraadpleegd 4 mei 2005;
- CROW, *Naar Ondernemend Beheer van de Openbare Ruimte*, publicatie 174, CROW, Ede, 2002;
- Deloitte, *Evaluatie PPS-A59*, 5 december 2003, <http://pps.minfin.nl>, geraadpleegd 4 mei 2005;
- Dicke, W. & B. Steenhuisen, *Waterschappen en de borging van publieke belangen*, in: Bestuurskunde Nr.1, maart 2006, Jaargang 15, pp 16-14, Vereniging Bestuurskunde, Den Haag, 2006;
- Europese Commissie, *Groenboek over diensten van algemeen belang*, COM(2003) 270, Brussel, 21 mei 2003;
- Guasch, J. Luis, *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions - Doing it Right*, World Bank, Washington, D.C., 2004;
- Hazeu, C.A., *Institutionele Economie*, Coutinho, Bussum, 2000;
- Heuvelhof, E. ten, M. de Jong, M. Kuit, H. Stout, *Infrastratego – Strategisch gedrag in infrastructuurgebonden sectoren*, Lemma, Utrecht, 2003;
- Jacobs, J., *Systems of Survival. A dialogue on the Moral Foundations of Commerce and Politics* (1992), uit: In 't Veld, R.J. Noorderlicht: over scheiding en samenballing, oratie, pp. 73-110, VUGA, Den Haag, 1997;
- Jong, M. de, *Institutional Transplantation – How To Adopt Good Transport Infrastructure Decision-making Ideas From Other Countries?*, Eburon, Delft, 1999;
- Lane, J.E., *The management state versus the administrative state*, in: Public sector: concepts, models and approaches, pp. 188-200, Sage, Londen, 2000;
- Leys, C., *Market-driven Politics – Neoliberal Democracy and the Public Interest*, Verso, Londen, 2001;
- Lewin, A.Y. & H.W. Volberda, *Prolegomena on Co-evolution: A Framework for Research on Strategy and New Organizational Forms*, in: Organization Science, Vol. 10, No. 5, pp 519-534, 1999;
- Ministerie van Financiën, *Vragenlijst "publiek kader" t.b.v. de evaluatie van staatsdeelnemingen*, Den Haag, 2004;
- Ministerie van Financiën, *DBFM-handboek, een verkenning van DBFM contractonderdelen*, Den Haag, 2005;
- Ministerie van OCW, *Kennis is Kracht*, notitie, Den Haag, 2000;
- Mylvaganam, C. & S. Borins, *If You Build It – Business, Government and Ontario's Electronic Toll Highway*, University of Toronto Press, Toronto, 2004;
- NYFER, *Publieke belangen in private handen*, Breukelen, maart 2003;

- Peis, E., S.A. Rienstra, Y. Schipper, *De rol van overheid in een gedereguleerde luchtvaartmarkt*, Vrije Universiteit Amsterdam research memorandum 1997-67, Amsterdam, 1997;
- Provincie Noord-Holland, *Directieplan 2006-2008 – Directie Beheer en Uitvoering*, versie 1.0, Provincie Noord-Holland, Haarlem, 2006;
- Provincie Noord-Holland, Bureau Ondersteuning Wegen namens Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, *Bestek 2003-GOVH-02*, Haarlem, 2003;
- Raad voor Verkeer en Waterstaat, *Hoezo Marktwerking?*, Den Haag, 2004;
- Renckens, M.L.M., *Aansprakelijkheid van de wegbeheerder*, VUGA, Den Haag, 1996;
- Rijkswaterstaat, *Ondernemingsplan 2004-2008*, januari 2004, [www.rijkswaterstaat.nl](http://www.rijkswaterstaat.nl), geraadpleegd 25 juni 2006;
- Ringeling, Arthur, *Het imago van de overheid: de beoordeling van prestaties in de publieke sector*, VUGA Uitgeverij, 's-Gravenhage, 1993;
- Robson, C. *Real World Research*, 2nd edition, Blackwell, Oxford, 2002;
- Savas, Emanuel S., *Privatization and Public-Private Partnerships*, Chatham House Publishers, New York, 2000;
- Stone, Deborah A., *Policy Paradox - The Art Of Political Decision Making*, revised edition, W. W. Norton & Company, New York, 2002;
- Tweede Kamer, 1999-2000, 27018, *Liberalisering en privatisering in netwerksectoren*, nr. 1, Publieke belangen en marktordening (notitie), Den Haag, 21 februari 2000;
- Twist, M. van & W. Veeneman (red.), *Marktwerking op weg – over concurrentiebevordering in infrastructuurgebonden sectoren*, Lemma, Utrecht, 1999;
- Twist, M.J.W. van, M.C den Boer, B.P.A. van Mil en L. Geut, *Beelden van Bestuur*, Berenschot/Uitgeverij Lemma, Utrecht, 2002;
- de Volkskrant, *Sydney moppert over verlaten snelwegen – infrastructuurle werken lijken ongeschikt voor publiek-private samenwerking*, p. 9, 23 juni 2006;
- Wart, M. van, *Changing Public Sector Values*, pp. 3-26, The five value sources used in decision-making in the public sector, Garland Publishing Inc., New York NY, 1998;
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Het borgen van publiek belang*, SDU Uitgevers, Den Haag, 2000;
- Wilson, James Q., *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, Basic Books Inc, New York NY, 2000;
- Yin, R.K., *Case Study Research*, Applied Social Research Methods Series Vol.5, Sage Publications, Thousand Oaks CA, 2003.

## **Bijlage – Vragenlijst interviews**

### **Publieke belangen**

- Wat verstaan de geïnterviewden onder publieke belangen m.b.t. beheer en onderhoud van weginfrastructuur?
- Hebben publieke belangen een expliciete rol gespeeld in de besluitvorming voorafgaand aan aanbesteding, in het aanbestedingstraject, en in het uiteindelijke contract?
- Zijn door de verschillende publieke betrokkenen (Rijk, Provincie, etc.) verschillende accenten gelegd voor wat betreft de publieke belangen die van belang worden geacht?

### **Borgingsinstrumenten**

#### Aanbesteding

- Hoe zijn de werkzaamheden aanbesteed?
- Welke criteria hebben de doorslag gegeven bij het toekennen van het contract?

#### Contractuele bepalingen

- Is gedocumenteerd of voorgeschreven hoe publieke belangen worden geborgd?
- Is er een doelkwaliteit gedefinieerd?
- Zijn de beheer- en onderhoudskosten voor deze weg hoger, lager of gelijk aan die bij één van de andere mogelijke contractvormen?
- Op welke manier is er omgegaan met risico's voor wat betreft beheer en onderhoud?

#### Verantwoording en toezicht

- Op welke wijze vindt toezicht plaats op beheer/onderhoudswerkzaamheden? (frequentie, door wie, wat wordt er gecontroleerd, zijn er sancties, etc.)
- Wat is de invloed van 'de politiek' geweest in de periode voorafgaand aan de start van de werkzaamheden en gedurende de looptijd van het contract?

#### Institutionele waarden en normen

- Hoe verliep de samenwerking met de marktpartij(en)?

### **Slotvraag**

- Wat zijn de voor- en nadelen van het leggen van meer verantwoordelijkheden bij marktpartijen bij het beheer van infrastructuur?