



Best of both worlds

Een bestuurskundige analyse naar de totstandkoming van Publiek- Private Samenwerking bij transportinfrastructuurprojecten

Door: Michael Ho
Instelling: Erasmus Universiteit Rotterdam
Opleiding: Bestuurskunde, Master Besluitvorming en Management van
Complexe Ruimtelijke Vraagstukken.
Studentnr.: 273943
Begeleiders: F. Boons, R. de Boer, M. Westerink.
Datum: 29-10-2009

Voorwoord

Door een eindonderzoek in mijn 3^e Bachelor jaar van de studie Bestuurskunde naar Publiek-Private Samenwerking, kortweg PPS, binnen de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking, is mijn interesse in PPS erg groot. In het kader van de afstudeeropdracht van de Master Besluitvorming en Management van Complexe Ruimtelijke Vraagstukken op de Erasmus Universiteit in Rotterdam, loop ik nu mijn afstudeerstage bij advies- en ingenieursbureau Oranjewoud in Capelle aan den IJssel.

Door mijn passie voor het openbaar bestuur, complexe ruimtelijke vraagstukken en PPS ben ik voor mijn afstudeerscriptie op zoek gegaan naar een geschikte afstudeerorganisatie. Waar ik ook onderzoek kon doen naar complexe ruimtelijke vraagstukken en PPS. Waar de publieke kant, maar ook de private kant bij betrokken is. Mijn keuze viel op Oranjewoud, aangezien ik goede verhalen over het bedrijf had gehoord, zoals de open cultuur en de vriendelijke collega's. Ook werd me kort verteld wat Oranjewoud allemaal doet van Ka Lung To, projectmanager Engineering bij Oranjewoud Almere. Tijdens dit gesprek in 2008 kwam ik er al snel achter dat Oranjewoud wel aansloot op mijn opleiding. En dat Oranjewoud in de toekomst wel iets voor mij kon betekenen en ik voor Oranjewoud. Begin maart 2009 ben ik begonnen bij Oranjewoud. Bij Oranjewoud ben ik geplaatst bij de afdeling Moderne Contractvormen. Deze afdeling adviseert een grote en diverse groep opdrachtgevers over samenwerkings- en contractvormen. Voorbeelden hiervan zijn Design&Construct, Engineering&Construct en Design Build Maintain. Dit zijn veel voorkomende labels die aan geïntegreerde contractvormen worden gegeven.

Mijn onderwerp bij deze afstudeerscriptie zal zich richten op de samenwerkingsvorm Publiek-Private Samenwerking, hier wordt vaak de contractvorm Design, Build Maintain toegepast. De keuze voor PPS als onderwerp is leuk, maar ook erg complex. Omdat PPS een onderwerp is dat erg breed is, en ook verschillende vormen kent.

Het hoofdonderwerp van dit studiejaar was vooral gericht op de waterproblematiek in Nederland, met in het bijzonder de versterking van dijken en duinen in de Zuidwestelijke Delta. Hierdoor sluit infrastructuur ook aan bij mijn opleiding. Vandaar dat ik mijn onderzoek zal doen naar Publiek-Private Samenwerking in de infrastructuur. Er is al veel onderzoek gedaan naar Publiek-Private Samenwerking. Op het gebied van gebiedsontwikkeling al meer dan 30 jaar, op het gebied van infrastructuur ongeveer 10 jaar.

Hierbij wil ik Oranjewoud en al mijn collega's bedanken voor de steun die zij mij gaven. Met in het bijzonder René de Boer, Marcel Westerink, Ka Lung To, Chiu Hou Man en Bart Klaver. Ook wil ik mijn scriptiebegeleider dhr. Boons en mijn groepsgenoten Wouter Spekkink en Winfred 't Hoen bedanken voor hun begeleiding en inbreng tijdens mijn onderzoek. Veel leesplezier!

Michael Ho.

Samenvatting

Het thema dat de context vormt voor mijn onderzoek is de Publiek-Private Samenwerking gericht op infrastructuur. In de jaren '80 waren er grote overheidstekorten. Vanaf dat moment richten uitvoerende instanties van de overheid zich steeds meer op het bedrijfsleven voor de aanvulling op hun middelen. Vanaf 1999 introduceerde het ministerie van Financiën Publiek-Private Samenwerking bij infraprojecten. In de praktijk blijkt dat er weinig Publiek-Private Samenwerkingen zijn op het gebied van infrastructuurprojecten. Over de periode 2000-2006 zijn er maar zes verschillende contractuele PPS deals gedaan, waarvan er twee bij infrastructuurprojecten, namelijk de N31 Wâldwei en de DBFM A59.

In dit onderzoek zal PPS dan ook niet worden neergezet als het enige instrument dat de oplossing biedt, maar zal meer een verklaring gegeven worden waarom PPS projecten de afgelopen jaren zo gering waren, en hoe PPS beter geïmplementeerd kan worden in toekomstige projecten. Om een antwoord te krijgen op deze vragen heb ik de volgende hoofdvraag geformuleerd:

"Voor welk samenwerkingsmodel wordt gekozen in PPS rond twee infrastructuurprojecten N31 en de A59, op welke wijze evolueert dit model zich in de loop van de tijd en wat zegt dat over de implementatie van PPS bij toekomstige infrastructuurprojecten?"

Uiteindelijk heb ik de twee pilotprojecten als mijn cases geselecteerd. En onderzocht bij welk PPS samenwerkingsmodel deze het best pasten. Het concessie- of alliantiemodel.

Het concessiemodel is een vorm van samenwerking waarin de overheid de lange-termijn exploitatierechten (de concessie) verkoopt voor een lump sum (vastgestelde prijs voor een gespecificeerd totaalpakket of project). In een PPS concessie worden het ontwerp, de bouw, de financiering en het beheer van een infrastructuurproject geïntegreerd in een contract.

Het alliantiemodel/partnerschap is een vorm van samenwerking die gekarakteriseerd wordt door intense betrokkenheid aan de kant van de overheid in de verschillende fases van het project.

Strategic management theorie beschrijft de actoren en hun motieven en keuzes, maar verklaart ook of er een fit is tussen de partijen, en wat verbeterd kan worden. Deze theorie geeft via de verbeteringen aan naar welk model PPS zich in de toekomst (mogelijk) gaat evolueren. Uiteindelijk zal dit ook getoetst worden aan de hand van de aanbevelingen van de commissie Ruding en Elverding.

Met behulp van interviews en documenten heb ik mijn data verzameld. Uit mijn onderzoek blijkt dat bij de verbreding van de A59 en de N31 beide modellen vooral de karakteristieken hebben van het concessiemodel en er ook het best bij passen. Bij het Publiek-Private Samenwerkingsmodel van de A59 verschuift het samenwerkingsmodel steeds meer naar het alliantiemodel. Bij lijninfrastructuur (concessiemodel) komen steeds meer elementen van het alliantiemodel voor. Er kan dan sprake zijn van meer vroegtijdige betrokkenheid van decentrale overheden en private partijen. Meer nadruk op wederzijds vertrouwen in plaats van contracten. Maar dit vergt wel een

cultuurverandering bij RWS. Meer coöperatie tussen publieke en private partijen gedurende het proces. Ook kan geconstateerd worden dat combinatieprojecten beter en makkelijker zijn te implementeren in toekomstige projecten als decentrale overheden het PPS project trekken, zij staan dichterbij de regio. Hiermee kan de meerwaarde (grond in de omgeving van de verbreding of vernieuwing van de weg wordt meer waard) beter benut worden door gebiedsontwikkeling te koppelen met lijninfrastructuurprojecten in één project. Het brengt wel meer risico's met zich mee doordat het project complexer wordt.

Bij de N31 is er niet sprake van elementen van het alliantiemodel. Het publiek-Private Samenwerkingsmodel in dit model evolueert niet, maar blijft bij het concessiemodel in deze case. Er kan geconcludeerd worden dat projecten waar RWS de trekker van is, projecten zijn die niet gauw elementen van het alliantiemodel bevatten. Mede doordat RWS dichterbij de politiek staat en minder dicht bij de regio dan decentrale overheden. RWS zal eerst de koudwatervrees binnen de eigen organisatie weg moeten nemen om PPS als geaccepteerd middel te gebruiken, waar de taken worden overgegeven aan de private bedrijven.

Bij de N31 is te zien dat RWS zich vooral zal bezig houden met lijninfrastructuurprojecten, en de gebiedsontwikkeling buiten beschouwing zullen laten.

Bij RWS kan PPS beter geïmplementeerd worden door de argwaan weg te nemen bij andere private en publieke partijen en onderling vertrouwen te creëren. De taken die het in het contract overlaat aan private partijen, moet RWS proberen te stimuleren en de regie los te laten, en niet alleen controle erop uitoefenen. Het is eenmaal de opdrachtgever, en heeft niet meer de regisseurfunctie. Dat is lastig voor een organisatie die al meer dan 100 jaar op dezelfde manier werkt en altijd de regie in handen heeft gehad.

De aanbevelingen die ik doe zijn gericht op advies- en ingenieursbureaus. De eerste aanbeveling is dat uit de case van de A59 blijkt dat decentrale overheden wel degelijk bereid zijn om de opdrachtgever te zijn bij PPS projecten, er moeten dan wel een duidelijk belang zijn voor de decentrale overheden. Advies- en ingenieursbureaus kunnen hierop inspelen, en hun expertise delen met decentrale overheden, zodat bepaalde (al bekende) obstakels vermeden kunnen worden en decentrale overheden makkelijker PPS-projecten kunnen uitvoeren.

Een ander advies is om kritisch te kijken naar het feit dat contract- en aanbestedingsdocumenten worden gestandaardiseerd. Het wordt voor de opdrachtgever moeilijk een goede opdrachtnemer te vinden, als alle kandidaten hetzelfde document inleveren. De kandidaten moeten zich kunnen onderscheiden. Een deel van het resultaat is het vormen van het contract, waardoor er leven in gaat zitten, en mensen zich ermee verbonden voelen. Bij maatwerk staan de opdrachtgever en zijn opdracht centraal, en zijn dan voor de opdrachtnemer niet één van de vele projecten. Op deze manier kan er ook telkens geleerd worden van elk project, in plaats van telkens 95% dezelfde handelingen te doen en 5% vernieuwend zijn. De leerpunten kunnen ook meegenomen worden in toekomstige projecten.

Een ander advies is dat er kritisch moet worden gekeken naar de meerwaarde die door de overheid wordt berekend. Omdat projecten een looptijd hebben van 15 tot 20 jaar, kan er na deze periode pas vastgesteld worden hoeveel de meerwaarde precies is. Ook zijn de instrumenten ter beoordeling van de meerwaarde bij PPS die de PPS Kennispool hanteert niet transparant.

Inhoudsopgave

Voorwoord Samenvatting Inhoudsopgave

Component I: Introductie

1	<i>Inleiding</i>	8
1.1	Aanleiding	8
1.2	Probleemstelling	9
1.3	Onderzoeksvragen	10
1.4	Bestuurskundige relevantie	11
2	<i>Theoretisch kader</i>	14
2.1	Publiek-Private Samenwerking	14
2.2	Publiek-Private Samenwerking gedefinieerd	14
2.3	De redenen voor Publiek-Private Samenwerking bij infrastructuurprojecten	16
2.3.1	Concessiemodel	20
2.3.2	Alliantiemodel	21
2.3.3	Strategic management theorie	23
2.3.4	Adviesrapportages commissie Elverding en commissie Ruding	24
2.3.5	Theoretische verbindingen	26
3	<i>Methodologie</i>	29
3.1	Opbouw van het onderzoek	29
3.2	Onderzoeksstrategie	29
3.3	Dataverzameling	30
3.4	Interviews en interviewonderwerpen	31
3.5	Maatregelen voor validiteit en betrouwbaarheid	32
3.6	Operationalisatie	32
4	<i>Empirische bevindingen</i>	40
4.1	Realisatie PPS infrastructuurprojecten afgelopen vijf jaar	40
4.2	Cases	44
4.2.1	Infrastructuur	44
4.2.2	Tracéwet	44
4.3	DBFM A59	45
	Samenwerking partijen in de case	48
4.4	N31 Wâldwei	50
	Samenwerking partijen in de case	52
5	<i>Resultatenanalyse</i>	56
5.1	Inleiding	56
5.2	DBFM A59	56
5.2.1	Elementen van PPS	56
5.2.2	Concessie of alliantie	57
5.2.3	Motieven van Samenwerking, selectie van partners en de integratie van cultuur en systemen. 59	
5.2.4	Adviezen Commissie Ruding en Elverding bij de A59	63
5.3	N31 Wâldwei	66
5.3.1	Elementen van PPS	66
5.3.2	Concessie of alliantie	67
5.3.3	Motieven van Samenwerking, selectie van partners en de integratie van cultuur en systemen. 69	
5.3.4	Aanbevelingen commissie Ruding en Elverding bij de N31	72

6	<i>Conclusies</i>	76
6.1	Conclusie.....	76
6.2	Aanbevelingen.....	86
7	<i>Bronnenlijst:</i>	88
8	<i>Bijlagen</i>	92
8.1	Bijlage 1: Geschiedenis infrastructuur	92
8.2	Bijlage 2: Stappen Tracéwet.	92
8.3	Bijlage 3: Analyse van aanbevelingen	94

I. Inleiding

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het thema dat de context vormt voor mijn onderzoek is de Publiek-Private Samenwerking gericht op infrastructuur. Nederland was na de Tweede Wereldoorlog een land in opbouw, waar de sociale voorzieningen een verantwoordelijkheid werden voor de overheid. Door de economische groei die volgde, werd de verzorgingsstaat, mede door de eigen dynamiek, verder uitgebouwd eind jaren zestig, begin jaren zeventig. Verder in de jaren zeventig groeide de overheidsbemoeyenis. Door steeds grotere begrotingstekorten, wordt de overheid in de jaren tachtig genoodzaakt te snoeien in de uitgaven. Er is sprake van een terugtrekkende overheid, waar er meer nadruk gelegd wordt op de eigen verantwoordelijkheid van het individu. Vanaf dat moment richten uitvoerende instanties van de overheid zich steeds meer op het bedrijfsleven voor de aanvulling op hun middelen (Kolff, 2009). In de jaren tachtig deed het New Public Management zijn intrede in de bestuurskunde en de bestuurspraktijk. Bij deze ideeën hoort dat de overheid zich meer bezig houdt met het beleid, en de uitvoering aan andere overlaat. Het gedachtegoed van Publiek-Private Samenwerking is sterk geïnspireerd door de ideeën van het New Public Management (Klijn&Twist, 2006:2).

In het coalitieakkoord van 2007 is één van de pijlers dat er een slagvaardige en verbindende overheid moet zijn die een bondgenoot is voor burgers, en een dienstbare publieke sector. Het belangrijkste is dat er een adequate uitvoering van het beleid moet zijn, waar op de output, de uiteindelijke kwaliteit van de dienstverlening gestuurd moet worden. De burgers moeten hierbij ook optimaal waar voor hun geld krijgen, en de doelstelling van het kabinet is dat de burgers de dienstverlening van de overheid met gemiddeld een zeven waarderen (PPS voortgangsrapportage 2007).

Het bovenstaande past in de lijn van de Nota Vernieuwing Rijksdienst uit september 2007. Daarin staan dat de kwaliteit van de overheidsdienstverlening merkbaar verbeterd moet worden, anderzijds moet de efficiency hoger worden zodat de kosten kunnen dalen (PPS voortgangsrapportage 2007).

Nederland is één van de dichtstbevolkte landen van de wereld, waar de ruimte steeds schaarser wordt. De schaarse ruimte zorgt voor diverse mobiliteitsproblemen zoals bereikbaarheid, files en de kwaliteit van het wegennet. Door besluiteloosheid en het bestaan van vele en uitgebreide procedures wordt een snelle en slagvaardige besluitvorming verhinderd. Het kabinet wil dan ook de traagheid doorbreken waarmee besluiten worden genomen over grote infrastructurele projecten (sneller&beter, 2008). In 2006 geven toenmalig Tweede Kamerleden Rutte en Verhagen aan dat een dergelijke trage besluitvorming zorgt voor een ontmoedigend effect bij bedrijven om deel te nemen aan grote projecten. Op 28 september van dat jaar dienen zij dan ook een motie in bij de regering om te komen tot een éénbesluitregeling. Op 30 oktober 2006 komt in navolging van de eerdere motie, de motie -Hofstra c.s. die de regering verzoekt om onderzoek te doen naar versnelling en stroomlijning van besluitvorming over infrastructuurprojecten. De gewenste snellere besluitvorming bij grote infrastructuurprojecten kan op twee manieren bereikt worden, namelijk (bespreking adviesrapport Elverding, 2008):

- 1) *Door een versnelling in het besluitvormingsproces.*

2) Door de inzet van private middelen.

Op 7 november 2007 roept minister Eurlings van Verkeer en Waterstaat twee commissies in het leven, namelijk de commissie Ruding en de commissie Elverding.

In 2008 is het onderzoek van beide commissies afgerond en zijn er adviezen gedaan. In mijn onderzoek zullen twee cases de basis vormen waar ik op voortborduur om te onderzoeken waarom de samenwerkingsvorm Publiek-Private Samenwerking bij infrastructuurprojecten niet van de grond komt. Ik zal dan analyseren wat er verbeterd kan worden, en hoe deze verbeteringen worden toegepast bij de adviezen van zowel de commissie Ruding als die van de commissie Elverding. Beide rapporten worden bekeken omdat het rapport van de commissie Elverding zich richt op de versnelling in het besluitvormingsproces en het rapport van de commissie Ruding zich richt op de inzet van private middelen.

Volgens het PPS voortgangsrapportage uit 2007, uitgebracht door het ministerie van Financiën en Verkeer & Waterstaat is Publiek-Private Samenwerking een instrument om de bedrijfeconomische efficiency en doelmatigheid te bereiken, waardoor er een bijdrage geleverd kan worden aan de klantgerichte benadering van verschillende overheidsdiensten- en producten, waar 'waar voor je geld' op de voorgrond staat (PPS voortgangsrapportage 2007).

Het thema Publiek-Private Samenwerking is een heel breed begrip, dat voor dit onderzoek dan ook afgebakend moet worden. In dit onderzoek van complexe ruimtelijke vraagstukken zal Publiek-Private Samenwerking worden bekeken op het gebied van transportinfrastructuur. De transportinfrastructuur is weer onder te verdelen in verschillende disciplines, waaronder het spoor, luchthavens, water en wegen. Dit onderzoek zal zich vooral richten op de transportinfrastructuur bij wegen. Welke fase wordt onderzocht verschilt in het onderzoek. In het begin worden twee afgeronde cases geanalyseerd, en in het vervolg van het onderzoek een nog startende case.

1.2 Probleemstelling

In de praktijk blijkt dat er weinig Publiek-Private Samenwerkingen zijn op het gebied van infrastructuurprojecten. Over de periode 2000-2006 zijn er maar zes verschillende contractuele PPS deals gedaan. Daarnaast zijn er nog projecten met PPS meer in een partnership vorm dan in een innovatieve contractvorm (Klijn&Twist, 2006:8-9).

In het verleden zijn talloze onderzoeken naar Publiek-Private Samenwerking gedaan. Het is bekend (Savas, 2000; Knibbe, 2002; Klijn en Teisman, 2003) dat Publiek-Private Samenwerking de potentie heeft om meerwaarde te creëren, dit kan in de vorm van kostenbesparingen zijn, maar ook in efficiency zoals tijdswinst. In Engeland zijn al ruim 750 PPS-projecten uitgevoerd tegenover 10 PPS-projecten in Nederland (www.ppsnetwerk.nl). In 2001 ging er al zes miljard euro om in PPS-transacties (Knibbe, 2002).

In dit onderzoek zal PPS dan ook niet worden neergezet als het enige instrument dat de oplossing biedt, maar zal meer een verklaring gegeven worden waarom PPS projecten de afgelopen jaren zo gering waren, en hoe PPS beter geïmplementeerd kan worden in toekomstige projecten. Ook is het de bedoeling dat er een aantal aanbevelingen voor advies- en ingenieursbureau Oranjewoud gedaan worden (prescriptie).

In de literatuur en de praktijk komt naar voren dat er bij Publiek-Private Samenwerking twee verschillende organisatorische vormen zijn. In de meeste publicaties wordt een onderscheid gemaakt tussen een concessie of contractvorm en een alliantie/partnership vorm van PPS (Edelenbos en Teisman, 2008: 616; Klijn en Twist, 2006: 3).

Het concessiemodel is een vorm van samenwerking waarin de overheid de lange-termijn exploitatierechten (de concessie) verkoopt voor een lump sum (vastgestelde prijs voor een gespecificeerd totaalpakket of project) (Edelenbos en Teisman, 2008: 616).

Het alliantiemodel/partnerschap is een vorm van samenwerking die gekarakteriseerd wordt door intense betrokkenheid aan de kant van de overheid in de verschillende fases van het project.

In de twee cases die ik selecteer, die het begin van de PPS periode belichamen, zal ik toetsen welke organisatorische vorm het beste bij de cases past. Daarna zal ik bekijken hoe dit model zich ontwikkelt in de loop van de tijd.

De doelstelling van dit onderzoek is, mede omdat uit onderzoek (van incidentele naar structurele toepassing van PPS, 2004) blijkt dat PPS bij infrastructuurprojecten moeizaam van de grond komt, het beschrijven en analyseren van Publiek-Private Samenwerkingen in Nederland, en hoe PPS beter geïmplementeerd kan worden in toekomstige projecten. Ik zal twee verschillende cases bekijken, namelijk de verbreding van de autosnelweg A59 en de verbreding van de autosnelweg N31.

Op basis van de doelstelling, afbakening van mijn onderzoek en de reeds opgedane kennis is de volgende vraagstelling geformuleerd:

"Voor welk samenwerkingsmodel wordt gekozen in PPS rond twee infrastructuurprojecten N31 en de A59, op welke wijze evolueert dit model zich in de loop van de tijd en wat zegt dat over de implementatie van PPS bij toekomstige infrastructuurprojecten?"

In deze vraagstelling staan mijn cases centraal, dan ga ik toetsen welk model wordt gehanteerd en of dat model in de loop van de tijd verandert. Vervolgens zal ik dit toetsen aan de criteria van Ruding en Elverding.

1.3 Onderzoeksvragen

Om de centrale vraag te beantwoorden is er een aantal deelvragen opgesteld om tot de uiteindelijke beantwoording te komen. De deelvragen kunnen worden onderverdeeld in vragen die een antwoord geven over de theorieën en achtergronden van Publiek-Private Samenwerking, en vragen die betrekking hebben op de cases. Gelet op de centrale vraag, is het belangrijk om te weten van Publiek-Private Samenwerking precies is, waarom er voor deze samenwerkingsvorm gekozen moet worden, en wat de voor- en nadelen hiervan zijn. Ook zal er een situatieschets moeten komen van de afgelopen periode. Deze deelvragen zijn als volgt geformuleerd:

Achtergronden

1. *Wat is PPS, en welke verwachtingen zijn er volgens de beleidsbepalers in Nederland om voor PPS te kiezen bij infrastructuurprojecten?*
2. *Hoeveel PPS infrastructuurprojecten zijn er gerealiseerd in de afgelopen vijf jaar?*

Aansluitende op de bovenste deelvragen volgen er deelvragen die gerelateerd zijn aan de casus en die moeten leiden tot een antwoord op de vraag hoe PPS beter geïmplementeerd kan worden in toekomstige projecten. Deze vragen zijn als volgt geformuleerd:

Case studies

3. *Welk Publiek-Privaat Samenwerkingsmodel (concessie of alliantie) wordt toegepast in de beide cases om deze succesvol te laten verlopen?*
4. *Wie zijn de belangrijkste betrokken actoren bij de projecten N31 Wâldwei & de DBFM A59 en wat was hun motief voor het vormen van de samenwerking en in deze samenstelling?*
5. *Welke elementen van het PPS-model (concessie of alliantie) passen het beste bij PPS in de toekomst?*
6. *Aan de hand van de adviezen van de commissies Elverding en Ruding zal de evolutie van het samenwerkingsmodel getoetst worden*

1.4 Bestuurskundige relevantie

Het is duidelijk dat de ruimte in een klein land als Nederland alsmaar schaarser wordt. Dit probleem wordt ook erkend door de overheid in de Nota Ruimte uit 2004 (www.officialmasterguide.nl). Vooral het fileprobleem is een doorn in het oog van de overheid. In dit onderzoek zal de Publiek-Private Samenwerking worden onderzocht bij (auto)verkeersinfrastructuur. Vanuit bestuurskundig opzicht is de samenwerking tussen de overheid en het bedrijfsleven een interessant onderwerp. Vooral in de vorm van PPS, omdat deze samenwerkingsvorm is ontstaan vanuit de ideeën van de bestuurskunde. Achter het idee dat PPS meerwaarde oplevert liggen twee wetenschappelijke "body of knowledges" vanuit de bestuurskunde (en economie) (Klijn&Twist, 2006:2).

In de jaren tachtig deed het New Public Management (NPM) zijn intrede in de bestuurskunde en de bestuurspraktijk. Bij de ideeën uit deze bestuurskundestroming hoort dat de overheid zich meer bezig houdt met het beleid, en de uitvoering aan andere overlaat (Klijn&Twist, 2006:2). Het is niet meer vanzelfsprekend dat publieke vraagstukken altijd primair door de overheid worden aangepakt. De rol die bestuurders en ambtenaren vervullen kan nu ook betekenen dat zij alleen het proces vorm geven, en de verschillende belanghebbende partijen trachten te komen tot passende oplossingen (Bovens et al, 2001: 65). Dit zou moeten zorgen voor de bevordering van effectiviteit en efficiency bij het overheidsoptreden. Het gedachtegoed van Publiek-Private Samenwerking is sterk geïnspireerd door de ideeën van het New Public Management, daar waar de nadruk wordt gelegd op efficiency vergroting en de uitbesteding van taken via nieuwe vormen van aanbesteding. De redenering is dat de private sector efficiënter kan werken door verschillende activiteiten te integreren, waardoor er schaal- en innovatievoordelen ontstaan (Klijn&Twist, 2006:2).

Bij de PPS-discussie komen ook andere aannames naar voren. Een aanname is dat de samenwerking tussen publiek en private partijen betere producten of beleid kan opleveren voor complexe maatschappelijke problemen. Er vindt een verschuiving van "government" naar "governance" plaats. Door meer horizontale samenwerking (in plaats van de hiërarchische benadering) en de uitwisseling van informatie, kennis en middelen, kan er een combinatie van verschillende kwaliteiten, en innovatieve producten ontstaan. Deze gedachtes zijn terug te vinden in de literatuur over governance en over netwerken. Deze bestuurskundige literatuur benadrukt heel erg de afhankelijkheden van (publieke) actoren bij de realisatie van beleidsproducten. Ook dat inter-organisatorische coördinatie nodig is bij realisatie van beleidsuitkomsten en diensten wordt benadrukt. De aannames dat betere horizontale coördinatie leidt tot betere producten, meer innovatie en ook gemakkelijkere en snellere uitvoering van beleid komt dus sterk vanuit de literatuur van governance (College Edelenbos, 07-11-2008; Klijn&Twist, 2006:3).

In dit onderzoek zullen vooral de meerwaarde en risico's onderzocht worden van PPS constructies. De onderwerpen in dit onderzoek, Publieke-Private Samenwerking en weginfrastructuur zijn politiek en maatschappelijk gevoelige vraagstukken, waar de media snel bovenop zit als het even niet goed gaat en hebben duidelijk bestuurskundige relevantie

II. Theorie

2 Theoretisch kader

In dit hoofdstuk zal eerst het begrip Publiek-Private Samenwerking worden uiteengezet. Ook zullen de redenen worden gegeven waarom er volgens de beleidsbepalers in Nederland voor een PPS constructie gekozen kan worden. Ook zal het concessie- en alliantiemodel besproken worden, als ook Strategic management theorie.

Wat erg belangrijk is, is dat PPS een middel is, en geen doel op zich (Knibbe, 2002: 73). In dit onderzoek zal PPS dan ook niet worden neergezet als het enige instrument dat de oplossing biedt, maar zal meer een verklaring gegeven worden waarom PPS projecten de afgelopen jaren zo gering waren, en hoe PPS beter geïmplementeerd kan worden in toekomstige projecten.

2.1 *Publiek-Private Samenwerking*

Publiek-Private Samenwerking, ook wel PPS genoemd, is een term die niet meer is weg te denken uit het jargon van het succesvolle poldermodel in Nederland. Publiek-Private Samenwerking is de intensieve samenwerking tussen de overheid en het bedrijfsleven, waarbij gewerkt wordt aan een gezamenlijk doel. Publiek-Private Samenwerking wordt vaak genoemd als instrument om publieke doelen (beter) te kunnen realiseren (Klijn&Twist, 2006: 1). De theorievorming en de praktijk rond Publiek-Private Samenwerking is volop in beweging (Knibbe, 2002: 9-11). Publiek-Private Samenwerking mag zich dan ook verheugen op veel belangstelling vanuit beleidsdiscussies, beleidspraktijk en onderzoeken (Klijn&Twist, 2006: 1). Hoewel Publiek-Private Samenwerking relatief nieuw is voor de overheid en het bedrijfsleven, is Publiek-Private Samenwerking geen nieuw verschijnsel. De in 1602 opgerichte Verenigde Oost-Indische Compagnie (VOC) was al een voorbeeld van Publiek-Private Samenwerking. Bij de wederopbouw van Nederland in 1945 was er al een intensief samenspel tussen de overheid en het bedrijfsleven, het gemeenschappelijke doel was wederopbouw van het land. Eind jaren zestig, begin jaren zeventig was er sprake van een steeds dieper wordende kloof tussen de publieke en private sector. Er was steeds meer sprake van overheidsbemoeienis (Bult-Spiering, 2003: 10). Door steeds grotere begrotingstekorten, wordt de overheid in de jaren tachtig genoodzaakt te snoeien in de uitgaven. Er is sprake van een terugtrekkende overheid: deregulatie, decentralisatie en privatisering. Er werd meer nadruk gelegd op de eigen verantwoordelijkheid van het individu. Vanaf dat moment richten uitvoerende instanties van de overheid zich steeds meer op het bedrijfsleven voor de aanvulling op hun middelen (Kolff, 2009). De verklaring voor de opkomst van PPS ligt dan ook bij de tendens van toenemend besef bij de overheid en het bedrijfsleven van de noodzaak om de onderlinge afhankelijkheid via een samenwerking te bekrachtigen (Bult-Spiering, 2003: 10).

2.2 *Publiek-Private Samenwerking gedefinieerd*

In de Nederlandse Bestuurskunde bestaan diverse verschillende definities van het begrip Publiek-Private Samenwerking. Enerzijds zijn er definities die heel ruim zijn en veel

vragen open laten, anderzijds zijn er juist beperkte definities die voorbij gaan aan de brede toepassingen van PPS (Bult-Spiering, 2003: 23). De reden van die verschillen kunnen liggen in het feit dat alle PPS redelijk uniek waren. Maar volgens Knibbe evolueert het gedachtegoed rond PPS (Knibbe, 2002: 13). Volgens Bult-Spiering (2003) ligt de reden vooral in het feit dat de definitie van het begrip PPS steeds weer de toepassing van het fenomeen PPS in de praktijk volgt. Hierdoor zijn definities meer verklarend (voorwaarden voor PPS) dan beschrijvend (PPS is..). Het begrip Publiek-Private Samenwerking wordt zowel gebruikt om de structuur als het proces van samenwerking aan te duiden. Bij de structuur van de samenwerking wordt in feite de juridische, financiële of organisatorische constructie die is bedacht om afspraken te formaliseren of vast te leggen bedoeld. Bij het proces wordt de feitelijke interactie bedoeld, dus de samenwerking als activiteit (Bult-Spiering, 2003: 23-24).

De definitie die van Kouwenhoven (1991) gebruikt en is meer gericht op interactie. Deze definitie is door het voormalige PPS-kenniscentrum van het ministerie van Financiën overgenomen:

'Er is sprake van PPS indien er sprake is van niet vrijblijvende interactie tussen overheden en bedrijfsleven, via een allocatie van zeggenschap en kostenrisico's, gericht op synergie bij de verdeling van convergente doelen, met zowel maatschappelijke als commerciële kenmerken, onder voorwaarde van het behoud van respectievelijke identiteit en verantwoordelijkheid van betrokken partijen.' (Knibbe, 2002: 14)

Klijn en Teisman (2003) hanteren de volgende definitie bij PPS:

'Publiek-Private Partnerschappen bestaan uit een duurzame relatie tussen publiek en private actoren, die vanuit hun eigen interesses en perspectieven, gezamenlijke producten/of services ontwikkelen, en die risico's, kosten en voordelen delen. Publiek-Private Partnerschappen heeft te maken met samenwerking tussen publiek en private partijen, die zich focussen op het bereiken van een gezamenlijk doel. Dit zal, op zijn beurt, de voordelen van de samenwerking verrijken.' (Edelenbos, Teisman 2008: 616)

De bovenstaande definitie van Klijn en Teisman komt al dichter in de buurt van de definitie die in dit onderzoek wordt gehanteerd. Alleen zal de gehanteerde definitie meer gericht zijn op PPS bij infrastructuurprojecten, waar een duidelijk onderscheid wordt gemaakt in het feit dat er met PPS wordt begonnen, als er een duidelijke meerwaarde is ten opzichte van een traditioneel aanbesteed infrastructuurproject (de meerwaardetoetsen van RWS, 2008).

Ariën Knibbe hanteert de volgende PPS-definitie:

'Publiek-Private Samenwerking is een innovatieve activiteiten- en risico- verdeling tussen publieke en private partijen bij realisatie en/of exploitatie van producten of diensten, die traditioneel via volledige overheidsfinanciering en gedetailleerde overheidsbemoediging tot stand kwamen, zodanig dat de waarde van het project groter wordt voor beide partijen (dan bij traditionele inkooprelatie).' (Knibbe, A. (2002): 14)

De bovenste drie definities komen van respectievelijk de overheid en twee experts op het gebied van Publiek-Private Samenwerking. In dit onderzoek zal de definitie van Ariën

Knibbe gehanteerd worden, met een component van de definitie van Kouwenhoven. De reden om voor de definitie van Knibbe te kiezen is omdat zijn definitie het onderscheid aangeeft tussen een traditioneel aanbesteed project, en een project op basis van Publiek-Private Samenwerking. Dit is belangrijk omdat Rijkswaterstaat pas een PPS infrastructuurproject begint, nadat via meerwaardetoetsen is berekend dat er meerwaarde kan worden gegenereerd ten opzichte van een traditioneel aanbesteed infraproject (de meerwaardetoetsen van RWS, 2008).

Er wordt een component aan de definitie van Knibbe toegevoegd, omdat ik in dit onderzoek tevens wil aangeven dat de samenwerking in een Publiek-Private Samenwerking bij infrastructuurprojecten niet vrijblijvend is. Er kan niet halverwege het intensieve proces zomaar uit het project gestapt worden door partijen (contractgebonden) (Evaluatie DBFM RW31, 2008). Dit is een kenmerk van PPS bij infrastructuurprojecten, waar PPS op andere gebieden, zoals gebiedsontwikkeling en ontwikkelingssamenwerking gewoon vrijblijvend kan zijn (Oude wijn in een nieuwe zak, 2008). De definitie voor PPS luidt als volgt:

'Publiek-Private Samenwerking bestaat uit een niet vrijblijvende samenwerking tussen publieke en private partijen, waarbij sprake is van innovatieve activiteiten- en risicoverdeling bij realisatie en/of exploitatie van gezamenlijke producten of diensten, die traditioneel via volledige overheidsfinanciering en gedetailleerde overheidsbemoeienis tot stand kwamen, zodanig dat de waarde van het project groter wordt voor beide partijen (dan bij traditionele inkooprelatie).'

De volgende elementen zijn van belang bij de definitie:

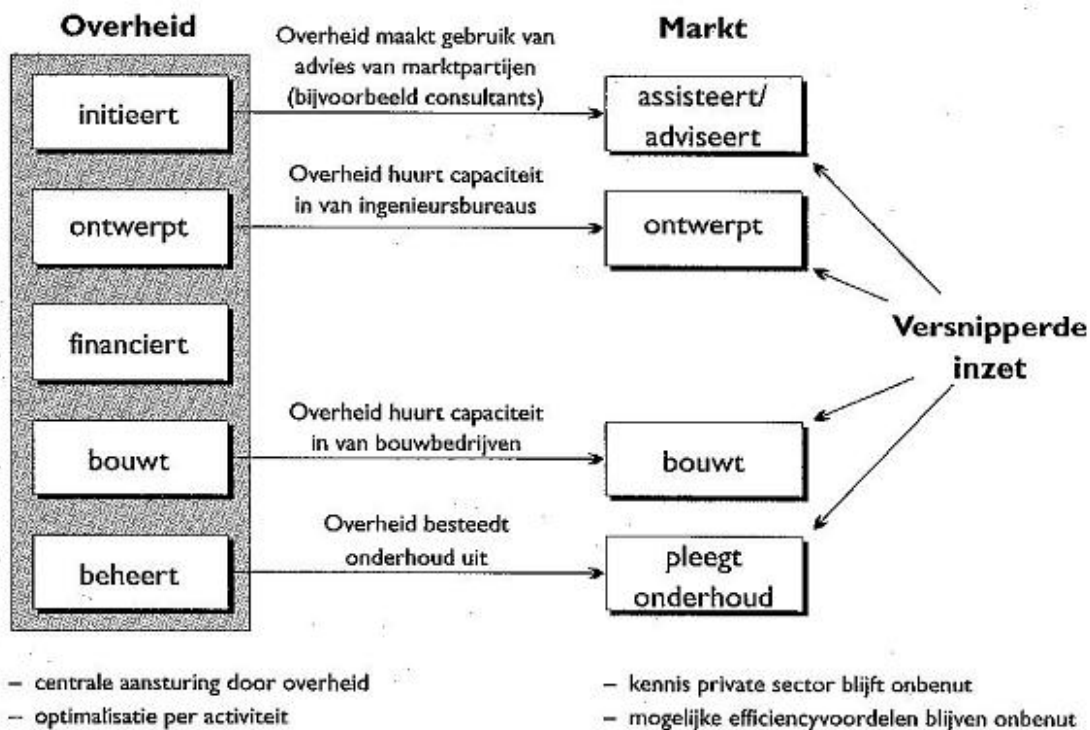
1. De samenwerking is niet vrijblijvend. Er zal interactief samengewerkt moeten worden tot het einde van het project.
2. Tussen twee verschillen partijen (Overheid en bedrijfsleven).
3. Totstandkoming van het product vindt plaats via innovatieve activiteiten- en risicoverdeling in plaats van gedetailleerde overheidsbemoeienis.
4. PPS is een middel om een projectdoel beter te realiseren. Er is altijd sprake van een project. Er is dus sprake van een begin- en eindtijd.
5. Er is sprake van een meerwaarde voor beide partijen. Voor de private partij betekend dit dat er een optimalisatie is van de winst- en risicoverhouding binnen in de gestelde randvoorwaarden die door de overheid zijn gegeven. Voor de overheidspartij betekent het een optimalisatie van de maatschappelijke waarde.(Knibbe, 2002: 14-15)

2.3 De redenen voor Publiek-Private Samenwerking bij infrastructuurprojecten

In deze paragraaf zal uiteengezet worden wat theoretisch gezien de redenen zijn om te kiezen voor een Publiek-Private Samenwerking bij infrastructuurprojecten. Tevens wordt er aangegeven wat de opties zijn naast PPS, aangezien PPS niet wordt neergezet als het

enige instrument dat de oplossing biedt. Eerst zal er een korte inleiding worden gegeven hoe een project traditioneel aanbesteed wordt. Dan zullen verschillende opties aan bod komen en de redenen worden aangegeven waarom men voor PPS kiest. De overheid doet dit alleen als er meerwaarde uitgehaald kan worden ten opzichte van een traditioneel aanbesteed project (Knibbe, 2002; Expertise op het gebied van Publiek-Private Samenwerking, 2007).

Tussen het einde van de Tweede Wereldoorlog en eind jaren '70 was er een groeiende overheidsbemoeyenis. De overheid was dan ook betrokken bij de totstandkoming van verscheidene goederen en diensten. Meestal was dit een bewuste keuze, omdat de overheid vond dat bepaalde goederen of diensten zonder overheidsingrijpen niet tot stand kwamen. Traditioneel zorgt de overheid ervoor dat op allerlei manieren deze goederen en diensten gerealiseerd werden. Zo kan de overheid het initiatief nemen om iets op te zetten (bijvoorbeeld de aanleg van een weg laten uitvoeren, en deze bekostigen uit de belastinginkomsten), kaders stellen bij wet- en regelgeving of een product of dienst zelf afnemen. Bij deze voorbeelden werd meestal de private sector ook ingeschakeld. Alleen gaat het hier om de traditionele inkoop, waarbij de private sector via een inkoopcontract is betrokken. Dat inkoopcontract wordt via de volgende procedure aanbesteed: De overheid ontwikkelt het product grotendeels alleen. Vervolgens wordt er een onderverdeling gemaakt in nauwkeurig gespecificeerde deelactiviteiten, en besteedt deze activiteiten vervolgens afzonderlijk aan. De overheid stuurt dan alle partijen aan die bij het project betrokken zijn, als een soort superorganisator. De marktpartijen voeren vervolgens een voorgeschreven deelactiviteit uit (Knibbe, 2002: 16).



Figuur 1.1: De traditionele manier van inkoop door de overheid (Knibbe, 2002: 17)

In figuur 1.1 is waar te nemen dat per afgeronde activiteit door een private partij, de overheid het project weer overneemt, en weer aanbesteed aan de volgende private partij. De overheid schrijft alles gedetailleerd uit, waardoor er voor private partijen geen vrijheid en stimulans is voor het vinden van innovatieve oplossingen. Deze beperking geldt zowel per activiteit als bij de onderlinge coördinatie en optimalisatie van de activiteiten. Een voorbeeld is een goedgekeurd ontwerp. De aanbesteding gebeurt op basis van het ontwerp. Private partijen die zich inschrijven moeten exact voldoen aan de gestelde eisen, anders worden ze niet meegenomen bij de beoordeling van de offertes, terwijl de private partijen vaak een idee of mening hebben over het productontwerp en proces. Bij aanbesteding van het onderhoud precies hetzelfde verhaal (Knibbe, 2002: 17-18).

Het voordeel van een traditionele inkoop is dat het volledig transparant is: 'May the best man win'. Er zijn helaas ook nadelen. De belangrijkste is dat het criterium 'de laagste prijs' een doorslaggevende factor is. Hierbij wordt vaak opgemerkt dat het niet zozeer om de laagste prijs gaat, maar juist om de beste prijs-kwaliteitverhouding die doorslaggevend moet zijn (www.facilicom.com).

Een ander belangrijk nadeel is dat de overheid gedwongen wordt de vraagspecificatie van tevoren gedetailleerd uit te werken in een uitgebreid programma van eisen en een daarop gebaseerd bestek. Er ontstaat een cultuur van 'u vraagt, wij draaien'. Partijen met efficiëntere of technisch superieure oplossingen komen hierdoor niet aan bod, omdat hun voorstel afwijkt van de vraagspecificatie (www.facilicom.com).

De overheid wou minder gaan regisseren, en meer werk overlaten aan de innovatieve markt. De overheid als aanbesteder zoekt om deze redenen naar alternatieven die meerwaarde en efficiency kunnen meebrengen en innovatie stimuleren.

Alternatieven die worden aangeboden zijn de innovatieve contractvormen. Innovatieve contractvormen zijn in principe alle contractvormen die beginnen bij of verder gaan dan Design&Construct (D&C), en die we niet als traditionele vormen (regie, bouwteam) kennen. Een D&C contract is de uitbesteding van RWS van het ontwerp en bouw van een project aan een consortium van bedrijven. En na de oplevering wordt het project weer teruggegeven aan RWS. D&C contracten zijn eigenlijk de schakels tussen traditioneel en innovatieve contractvormen, omdat deze contractvorm in een milde vorm al langer werden toegepast door Rijkswaterstaat (http://www.ghc-international.nl/index_5_10.html).

In het segment direct boven D&C (ook D&B, Design&Build genoemd) ontstaat een enorme wildgroei aan innovatieve contractvormen. Er zijn inmiddels tientallen vormen van innovatieve contractvormen. Deze kunnen weer in twee hoofdgroepen worden ondergebracht, namelijk (http://www.ghc-international.nl/index_5_10.html):

- Hoofdaannemerschap (D&C, EPC/Turnkey)
- Samenwerkingsvormen (PPS/Allianties)

In Nederland werd lange tijd geklaagd over de strenge regie van Rijkswaterstaat bij traditioneel aanbestede projecten. Ook het werk dat indertijd als D&C werd aanbesteed.

De markt wilde af van deze strenge regie en meer vrijheid. De reactie hierop was een liberale markt (http://www.ghc-international.nl/index_5_10.html).

Een van de alternatieven is Publiek-Private Samenwerking. Volgens van Twist is er bij Publiek-Private Samenwerking sprake van de alom geuite verwachting dat PPS een duidelijke meerwaarde met zich meebrengt voor zowel de publieke als private partijen. Deze verwachting is gebaseerd op de meerwaardetoetsen van RWS, die een Publiek-Private Samenwerking afzet tegenover een traditioneel aanbesteed project. Voor hetzelfde financiële bedrag kunnen betere investeringen worden gedaan, of dezelfde investeringen voor minder financiën. Er kan dus een win-win situatie ontstaan voor beide partijen (Van Twist, 2002: 9). Of deze verwachte meerwaarde realistisch is, is moeilijk te zeggen, omdat de gerealiseerde meerwaarde pas definitief berekend kan worden na afloop van het contract (de looptijd van een contract ligt tussen de 20 en 30 jaar). Ook is het zo dat er projecten kunnen zijn die vanwege de aard, omvang e.d. niet geschikt blijken te zijn (PPS Netwerk, 2008: 3)

In tegenstelling tot de openbare aanbesteding, waar de overheid de uitvoering in details vastlegt in een bestek en/of een programma van eisen, is het zo dat bij PPS-constructies de overheid zich niet bemoeit met de inhoud, maar zich volledig bezig houdt met de aansturing op het gewenste einddoel (output). Op deze manier krijgen de marktpartijen alle vrijheid om via hun eigen visie de uitvoering (input) vorm te geven (www.facilicom.com).

Publiek-Private Samenwerking is vernieuwend doordat het probeert de traditionele situatie te doorbreken door verschillende activiteiten juist te combineren, waardoor er risico's maar ook extra vrijheden overgedragen worden aan de private sector (Knibbe, 2002: 17-18). PPS richt zich niet alleen op de realisatie van het bouwwerk, maar ook om de exploitatie op de lange termijn, de gehele levenscyclus van een project (www.facilicom.com). In veel gevallen vervalt een deel van de traditionele bekostiging via de begroting van het Rijk of gemeente en worden er naar andere inkomstenbronnen gezocht die directer aan het project zijn gerelateerd (Knibbe, 2002: 17-18).

PPS wil niet zeggen dat alle, of het grootste gedeelte van de risico's worden overgedragen naar de private partij. De exacte verdeling van risico's wordt van geval per geval bepaald. De verdeling is afhankelijk van de capaciteit die de betrokken partijen hebben om de risico's te beoordelen, controleren of te beheersen (Paquay, E: 29)

Het komt erop neer dat er in PPS naar een manier van samenwerken wordt gezocht waar de sterke kanten van beide partijen beter benut worden dan op de traditionele manier. De partijen zien door het benutten van kansen hun opbrengsten hoger worden of betere beheersing van bepaalde risico's met de daaraan verbonden kosten. Er ontstaan dan een win-win situatie (Knibbe, 2002: 17-18). Er ontstaat dus meerwaarde/synergie (Bult-Spiering, 2003: 26).

Naast de financiële meerwaarde en de mogelijke tijdswinst zijn er ook nog andere redenen voor de overheid om meer marktwerking toe te laten. In het algemeen beschikt de markt over betere middelen dan de overheid om te weten wat de mensen precies willen. Verder zorgt marktwerking voor meer innovatie en differentiatie van producten en diensten. De overheid is dan ook niet de beste in vernieuwing en maatwerk. Mede dankzij de snelle ontwikkelingen in de ICT-sector vindt er in veel sectoren meer innovatie en differentiatie plaats (Raad voor verkeer en waterstaat, 2000).

Een tweede reden om de overheid minder zelf te laten doen is omdat vervlechting van beleid, uitvoering, eigendom en toezicht de kwaliteit van de verschillende afzonderlijke taken in het geding komen. De primaire taak van de overheid is beleidsvorming en -bepaling. Daarom wordt ontvlechting in de vorm van verzelfstandiging aangemoedigd. Hoewel er dan nog weinig marktwerking en concurrentie ontstaat. Maar door verzelfstandiging is de overheid gedwongen preciezer te sturen en nauwlettend op het resultaat te letten. Beide voor zover nodig. Het komt erop neer dat de overheid minder 'zelf doet' om de sturingscapaciteit te verhogen (Raad voor verkeer en waterstaat, 2000).

Een laatste reden is het feit dat er meerwaarde gecreëerd kan worden bij een Publiek-Private Samenwerking terwijl tegelijkertijd ook de eigen identiteit van de actoren en ook de identificatie met de eigen doelstelling en verantwoordelijkheid behouden kan worden (Bult-Spiering, 2003: 26).

Oplevering van PFI-projecten		
	Klassieke uitvoering	PPS uitvoering
Constructieprojecten met kostenoverschrijding voor de overheid na gunning	73 %	22 %
Constructieprojecten met te late ingebruikname na gunning	70 %	24 %

Bron: National Audit Office, PFI Construction Performance, februari 2003.

Figuur 1.2: Vergelijking kosten- en tijdsoverschrijding bij klassieke uitvoering vs PPS (PFI is de Engelse benaming voor PPS) (Paquay, E: 29).

Zoals blijkt uit figuur 1.2, brengt Publiek-Private Samenwerking in het Verenigd Koninkrijk een duidelijke meerwaarde mee ten opzichte van de Klassieke uitvoering, zowel in tijd als in geld. Ik wil hier niet mee aangeven dat PPS ook in Nederland dan werkt, en dat de omstandigheden gelijk zijn. Deze cijfers geven alleen aan dat de mogelijkheid er is dat PPS beter werkzaam kan zijn ten opzichte van een klassiek aanbesteed infraproject.

2.3.1 Concessiemodel.

In de literatuur en de praktijk komt naar voren dat er bij Publiek-Private Samenwerking twee verschillende organisatorische vormen zijn. In de meeste publicaties wordt een onderscheid gemaakt tussen een concessie of contractvorm en een alliantie/partnership vorm van PPS (Edelenbos en Teisman, 2008: 616; Klijn en Twist, 2006: 3).

Het concessiemodel is een vorm van samenwerking waarin de overheid de lange-termijn exploitatierechten (de concessie) verkoopt voor een lump sum (vastgestelde prijs voor een gespecificeerd totaalpakket of project) (Edelenbos en Teisman, 2008: 616). In een PPS concessie worden het ontwerp, de bouw, de financiering en het beheer van een infrastructuurproject geïntegreerd in een contract. De meerwaarde die ontstaat, ligt in de

lagere kosten van de coördinatie tussen de verschillende componenten (vaak genoemd als efficiency of 'value for money'). Hoewel de efficiencies noodzakelijk zijn bij een PPS concessie, zijn deze onvoldoende om de private of publieke sectors interesse aan te trekken. Hun interesse wordt pas gewekt als er de mogelijkheid is om substantiële meerwaarde te creëren (Klijn et al, 2007: 3; Klijn en Twist, 2006: 3).

Deze nieuwe contracten vindt men terug in allerlei vormen onder de namen DBFM en DBFO. De varianten zijn nog niet heel populair. Soms worden de twee ook in één adem genoemd als DBFMO (Design, Build, Finance, Maintain, Operate). DBFMO is een contractvorm, waarbij de DBFMO-projecten gewoon Publiek-Private Samenwerkingen zijn, waar overheidsinstellingen het ontwerp, realisatie, de financiering, het beheer en onderhoud en meestal ook de facilitaire dienstverlening van een project langdurig overbrengt bij een privaat consortium (www.ppsnetwerk.nl).

Een DBFMO eist wel van de overheid om anders te denken en te werken, waarbij de overheid taken zal kunnen en zelfs moeten loslaten. Ook moet ervan uitgegaan worden dat de kosten en opbrengsten niet eenmalig zijn, maar een hele levenscyclus van kosten/opbrengsten (www.ppsnetwerk.nl).

Het concessiemodel heeft de volgende kenmerken:

- "-Overheid verkoopt lange-termijn exploitatierechten (de concessie voor (bouw)werk)*
 - Overheid stelt programma van eisen op voor het werk en besteedt het dan uit ('contracting out')*
 - Programma van eisen wordt in een (gedetailleerd) contract neergelegd*
 - Het uitbestede werk kan inhouden: ontwerp, bouwen, operationeel maken, overhandigen en onderhoud (DBOTM)*
 - Overheid controleert nauwkeurig (via monitoring) op de eisen*
 - Focus op efficiëntie en kostenreductie (budgetredenen)."*
- (College Edelenbos, 07-11-2008)

2.3.2 Alliantiemodel

Het alliantiemodel/partnerschap is een vorm van samenwerking die gekarakteriseerd wordt door intense betrokkenheid aan de kant van de overheid in de verschillende fases van het project. Het betrekken van private partijen in een vroeg stadium van de planning kan leiden tot synergie effecten en verrijking van resultaten. Dit komt door het delen van middelen, expertise en marktkennis het mogelijk maakt om zowel de kwaliteit als de effectiviteit van het eindproduct te verbeteren (Edelenbos en Teisman, 2008: 616-617).

Een ander kenmerk bij een partnerschap PPS is dat afzonderlijke activiteiten, en in het bijzonder deelprojecten, geïntegreerd worden zodat er meerwaarde ontstaat. De meerwaarde bestaat dan niet alleen uit het delen van middelen, maar ook het koppelen van projecten. Die elkaar weer versterken (Klijn et al, 2007: 4; Klijn en Twist, 2006: 3).

Het alliantiemodel heeft de volgende kenmerken:

- "-Geen scheiding tussen opdrachtgever (principaal) en opdrachtnemer (agent): Er zijn horizontale verhoudingen*
- Gezamenlijke activiteiten op vlak van DBOTM*
- Vroegtijdige betrokkenheid van private partij in bepalen doel en richting van het project*

-Nadruk op (creatie) onderling vertrouwen en minder sturen en controleren op gedetailleerde contracten via inspectie en monitoring

-Focus op creatie van synergie, toegevoegde waarde, multi-effectiviteit"

(College Edelenbos, 07-11-2008)

Het verschil tussen de twee modellen is niet alleen organisatorisch (de één meer gericht op contract en concessie de ander meer gericht op coördinatie en organisatie.) maar heeft ook betrekking op de manier waarop coproductie tussen publieke en private partijen wordt bereikt. De verschillen tussen de twee modellen zullen opgesomd worden in tabel 2.1. Hierbij wordt ook aangegeven wanneer een model het meest geschikt is voor een bepaalde situatie.

Karakteristieken	PPS gezien als concessie model	PPS gezien als alliantiemodel
Type relatie/partnerschap tussen PPS partners	Duidelijk onderscheid tussen opdrachtgever (publieke partij) en opdrachtnemer (private partij). De coöperatie is gelimiteerd tot de fase voorafgaande de aanbesteding. Na deze fase komt er een fase van controle over de private actor, geheel uitgevoerd door de private actor, met weinig tot geen wederzijdse interactie	Overheid en private partij zijn gezamenlijk betrokken bij het ontwerp, bouw en operationalisering gebaseerd op horizontale verhoudingen. Coöperatie wordt gecontinueerd door het gehele proces.
Rol van het contract bij de inrichting en werking van de PPS	Sterke nadruk op (het gebruik van) contracten, om duidelijkheid en zekerheid in de samenwerking te injecteren.	Minder nadruk op contract, meer nadruk op wederzijds vertrouwen
Bepalen van de problematiek en richting van oplossingen voor het project	De publieke partij bepaalt en specificeert (grotendeels) de problemen en oplossingen	De publieke en private partijen zijn betrokken in een gezamenlijk proces van het bepalen van de problemen en oplossingen
Scope van het project	De tendens om te zoeken naar duidelijk onderscheid en grenzen. Enige verbreding van de scope zou plaats moeten hebben binnen afgebakende gebieden van verantwoordelijkheid van	De tendens om te zoeken naar scopeverbreding, vanuit het perspectief van coherentie, en connecties leggen tussen substantieve elementen binnen het project.

	de actoren	
--	------------	--

Figuur 2.1: Publiek-Private Samenwerkingen in de concessie- en alliantiemodellen (Edelenbos&Teisman, 2008)

De twee modellen geven aan welke PPS samenwerkingsvorm de cases typeert. In de volgende paragraaf zal Strategic management theorie besproken worden. Dit is een theorie die dieper ingaat op de motieven van samenwerking en de uiteindelijk (mogelijke) fit van een samenwerking bekijkt.

2.3.3 Strategic management theorie

Strategic management theorie kan worden gebruikt om te onderzoeken of er een fit bereikt kan worden tussen de strategieën van partijen. Zodat een alliantie tussen deze partijen voor een positieve contributie kan zorgen voor het bereiken van de doelen van beide partijen. Hiermee kan onderzocht worden of de publieke en private partijen wel bij elkaar passen en of deze elkaar ook daadwerkelijk sterker maken.

Strategic management theorie heeft een aantal sleutelthema's die relevant zijn voor coöperatieve strategieën. Ten eerste de motieven om allianties te vormen, ten tweede de selectie van partners om een fit te bereiken tussen hun doelen, en als laatste de behoefte om integratie te bereiken tussen de cultuur en systemen van de partners (Child&Faulkner, 2005: 33). Strategic management theorie maakt volgens Faulkner een onderscheid tussen twee soorten motieven om een alliantie aan te gaan, namelijk interne en externe motieven. De belangrijkste interne motieven zijn:

- *motieven afgeleid van de resource dependency perspective.* Dit perspectief geeft een bijdrage aan het begrijpen waarom firma's of andere organisaties coöperatieve strategieën aangaan. Het geeft een strategie aan hoe organisaties die tegen problemen aanlopen betreffende de onzekerheid bij de levering van middelen of menselijke competenties. Als die middelen of competenties niet of nauwelijks aanwezig zijn bij de organisatie, wordt de kans groter dat de organisatie banden aangaat met andere organisaties (Child&Faulkner, 2005: 33, 42).
- *De minimalisatie van transactiekosten.*
- *De snelheid naar de markt, niet bereikbaar via andere wegen.*
- *Het spreiden van financiële risico's.*

Faulkner gelooft dat de belangrijkste externe motieven bij de huidige internationale bedrijfssituaties de motieven rondom de globalisatie en regionalisatie zijn; die belast zijn met de internationale turbulentie en onzekerheid, en diegene die belast zijn met het nodig hebben van vaste financiële middelen om de snelle technologische veranderingen en de verkorting van de productie levenscyclussen aan te kunnen (Child&Faulkner, 2005: 33).

Logischerwijs volgen na de strategische motieven voor alliantie formaties de vraag over de partner selectie. Er zijn twee soorten criteria. De eerste zijn de taak gerelateerde criteria. Deze refereren aan de variabelen die sterk gerelateerd zijn aan de levensvatbaarheid van een voorgestelde operatie van een organisatie. Ook bevat het eigenschappen zoals toegang tot financiën, management en werknemer competenties, site faciliteiten, technologie, marketing en distributie systemen, en een gunstige institutionele

omgeving (of een partners kwaliteit om te onderhandelen over acceptabele regelgevende en publiek beleid provisie).

Daarnaast zijn er de partnergerelateerde criteria. Die refereert naar die variabelen die de partners karakteriseert, zoals nationale of rechtspersoonlijke cultuur, hun omvang en structuur, de mate van gunstig verleden tussen hen, en de compatibiliteit en vertrouwen tussen hun top management teams (Child&Faulkner, 2005: 34).

Het derde sleutelthema van Strategic management theorie is de integratie tussen de cultuur en systemen van de coöpererende partners zodat zij effectief kunnen samenwerken en een goede basis hebben waarin zij wederzijdse zelfvertrouwen kunnen ontwikkelen. Volgens Faulkner zijn de vereisten voor de partners dat zij voldoende besef en flexibiliteit hebben om constructief met elkaar samen te werken. Met andere woorden, te leren van elkanders culturele verschillen en het kunnen samenbrengen van hun respectievelijke management systemen, kapitaliseren van elkanders sterktes. Hoewel dit thema steeds meer aandacht krijgt van Strategic management literatuur en de alliantie praktijk, is het nog steeds onderontwikkeld en nog niet goed (h)erkend (Child&Faulkner, 2005: 34).

Strategic management theorie benadrukt dat organisaties coöperatieve relaties aangaan om expansie en groei te bereiken, alsook efficiencies te waarborgen. Het benadrukt ook de matching van partners, in plaats van alles vanuit één partner te bekijken. Deze theorie geeft naast een beschrijving van de belangrijkste actoren ook een verklaring wat de motieven zijn achter de samenwerking en verklaart waarom er wel of geen fit is tussen twee partijen. Wat er wel of niet verbeterd kan worden. Hiermee kan aangegeven worden waar er in de toekomst nog aan gewerkt moet worden met betrekking tot Publiek-Private Samenwerking.

Deze theorie gebruik ik om de belangrijkste actoren te beschrijven, en ook te verklaren wat er verbeterd kan worden zodat PPS beter geïmplementeerd kan worden in de toekomst.

2.3.4 Adviesrapportages commissie Elverding en commissie Ruding.

De vorige twee theorieën geven aan welk samenwerkingsmodel gehanteerd wordt in de cases en hoe deze zich in de toekomst zal evolueren (SMT). Met behulp van de adviezen van de commissie Ruding en Elverding toets ik of PPS zich ook daadwerkelijk in de geanalyseerde richting evolueert.

Hierbij maak ik gebruik van vijf aanbevelingen van de commissie Ruding en Elverding die ik plaats in het theoretisch kader. De vijf aanbevelingen zal ik ook operationaliseerbaar maken in de operationalisatie. Deze vijf aanbevelingen zijn geselecteerd omdat deze nog niet geïmplementeerd zijn. Deze zullen aan de hand van interviews worden getoetst aan de haalbaarheid van deze aspecten.

1. **De oprichting van een regionaal PPS-fonds ten behoeve van decentrale overheden**

Er zijn projecten die via PPS een meerwaarde genereren, maar niet opgestart worden, omdat de middelen voor het vooronderzoek en transactiekosten ontbreekt. Vandaar het idee om een Regionaal PPS fonds op te richten, waarmee decentrale overheden in staat worden gesteld kleinere infrastructuurprojecten te realiseren op basis van Publiek-Private Samenwerking. In België en het Verenigd Koninkrijk is al een dergelijk fonds aanwezig. In Nederland zal het gaan om projecten onder de PPC grens van 60 miljoen euro. De rijksoverheid besteedt samen met decentrale overheden de gezamenlijke financiering van een cluster DBFM-projecten aan. Het resultaat van de aanbesteding is een contract tussen het rijk, decentrale overheden en het fonds (waarin één of meerdere investeerders zitten). Het fonds moet door bedrijven met enkele miljarden gevuld worden, en op termijn terug te verdienen door tolheffingen of beschikbaarheidvergoedingen. De commissie ziet kansen met institutionele beleggers, die nu vooral in het buitenland investeren (Op de goede weg en het juiste spoor, 2008: 46).

2. **Contractuele integratie van weginfrastructuur en gebiedsontwikkeling**

De baten van investeringen in infrastructuur zullen voor een deel zitten in de prijs van grond en vastgoed in de omgeving. De mogelijkheid bestaat om deze (extra) inkomsten uit de omringende grond- en vastgoedexploitaties te investeren in de infrastructuur (voor zover gebiedsontwikkeling ook binnen de bevoegdheid ligt van de aanbestedende overheden). Het combineren van investeringen in infrastructuur samen met gebieds- en knooppuntontwikkeling (wat incidenteel al in Nederland gebeurt, onder andere bij de Zuidas en de A2 in Maastricht) kan voor mogelijke voordelen zorgen zoals synergie tussen infrastructuur en gebiedsontwikkeling en vermindering van de publieke kosten bij de realisatie van infrastructuur.

Om de contractuele integratie van zulke complexe combinatieprojecten te faciliteren wordt geadviseerd om een variant van het huidige DBFM-contractmodel te ontwikkelen, toe te passen en te standaardiseren. Hiermee kan er infrastructuur worden gerealiseerd gecombineerd met gebieds- en/of knooppuntontwikkeling (Op de goede weg en het juiste spoor, 2008: 44).

3. **Verlagen van de transactiekosten.**

Er zijn drie barrières die beslecht moeten worden zodat PPS een positieve impuls krijgt. De barrières zijn de te hoge transactiekosten, weinig ervaring en continuïteit bij de publieke actor (en in mindere mate de private actor) en een tekort aan politiek commitment. De laatste twee zal in punt vijf terugkomen. Aanbevelingen die bij het verlagen van de transactiekosten horen zijn de al aangenomen verlaging van de PPC, een standaard DBFM contract die private partijen beschermd door de regeling te bevatten dat onvoorziene risico's die niet in het contract zijn opgenomen volledig worden vergoed door de verantwoordelijke overheid. Het verminderen van het aantal consortia bij een 'best and final offer' van drie naar twee. Ook transparantie en openbare

toegankelijkheid van de fiscale behandeling van DBFM contracten hoort bij de aanbevelingen (Op de goede weg en het juiste spoor, 2008: 44).

4. **Een brede verkenningsfase**

Een advies is om een brede verkenningsfase te houden waar in een vroeg stadium bewoners, decentrale overheden, bedrijven en milieuorganisaties ruim betrokken worden, en er ook sprake is van heldere tijdsafspraken en een gebiedswijze benadering. Nadat de verkenningsfase is afgesloten volgt een voorkeursbesluit, dat moet worden goedgekeurd door de Staten Generaal. Waardoor het primaat bij de politiek ligt. Dit politiek gedragen voorkeursbesluit leidt tot een veel kortere planuitwerkingsfase omdat slechts één plan wordt uitgewerkt (in een tracébesluit met onder andere doelvoorschriften). Resultaat is dan minder onderzoek, details, variabelen en minder partijen. Deze verbetering in het besluitvormingsproces kan de tijd van het besluitvormingsproces halveren (Sneller en beter, 2008: 13-16).

5. **Verbetering bestuurscultuur en ambtelijke voorbereiding.**

Deze aanbeveling wordt gedaan door zowel de commissie Ruding als de commissie Elverding. Beide komen tot de conclusie dat er weinig ervaring en continuïteit is bij de publieke actor (en in mindere mate de private actor) en een tekort aan politiek commitment. De aanbevelingen die de commissie Ruding doet is meer continuïteit bij het opbouwen van expertise en een beter kennismanagement bij de aanbestedende overheid. Een ander advies is het revitaliseren van het PPS kenniscentrum (Op de goede weg en het juiste spoor, 2008: 44). De commissie Elverding ziet bij bestuurlijke consistentie dat bestuurders na een gedegen proces hun rug rechthouden en bereid zijn op hun doorzettingsmacht te gebruiken. Bij de ambtelijke voorbereiding is het een taak van de ministeries van Verkeer en Waterstaat, VROM en ook andere bestuurslagen om dit te verbeteren, door verdere professionalisering van de organisatie, een strakke procesbeheersing en kwaliteitsbewaking, en heel belangrijk de samenwerking tussen ministeries en andere bestuurslagen via interdepartementale samenwerking (Sneller en beter, 2008: 11-12).

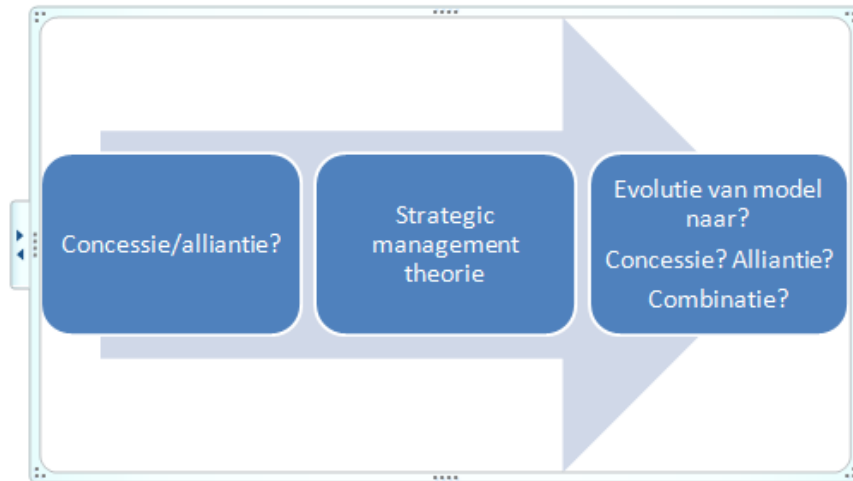
2.3.5 Theoretische verbindingen

Met behulp van het concessie- en alliantiemodel ga ik bekijken welk model het best bij de cases past (zie figuur 2.1). Het concessie- en alliantiemodel helpen mede te bepalen welke organisatievorm er in de beginjaren van Publiek-Private Samenwerking werd toegepast. De geselecteerde cases belichamen die beginperiode omdat het de allereerste twee (pilot) infrastructuurprojecten in Nederland waren. Zij dienen bij zowel de publiek als private partijen als voorbeeld voor de beginperiode van PPS bij infrastructuurprojecten (PPS: van belofte naar realisatie, 2008; PPS voortgangsrapportage 2007/2008, 2008).

Strategisch management theorie beschrijft de actoren en hun motieven en keuzes, maar verklaart ook of er een fit is tussen de partijen, en wat verbeterd kan worden. Deze theorie geeft via de verbeteringen aan naar welk model PPS zich in de toekomst

(mogelijk) gaat evolueren. Uiteindelijk zal dit ook getoetst worden aan de hand van de aanbevelingen van de commissie Ruding en Elverding.

Het theoretisch kader moet uiteindelijk aangeven hoe PPS beter geïmplementeerd kan worden in toekomstige projecten. Het theoretisch kader moet de basis vormen waarin een antwoord wordt gegeven op de hoofdvraag. Figuur 2.2 geeft de theoretische verbinding kort weer.



Figuur 2.2: De evolutie van de samenwerkingsvorm. Verandering verklaard door Strategic Management Theorie.

III. Methodologie

3 Methodologie

3.1 Opbouw van het onderzoek

Om de probleemstelling, onderzoeksvragen en het theoretisch kader in te vullen heb ik veel vooronderzoek gedaan met behulp van documenten en diverse literatuur over Publiek-Private Samenwerking. Hierbij ook gebruik gemaakt van tips van begeleiders om de goede informatie te vinden.

Om de deelvragen en hoofdvraag te beantwoorden heb ik op diverse manieren informatie verzameld. Naast documenten, literatuur en internetsites zijn er uiteindelijk tien interviews afgenomen van elf respondenten.

De keuze voor de twee cases is gebaseerd op twee afgeronde cases die ook nog een succesvol moeten zijn verlopen en een voorbeeldfunctie hebben. De keuze is gebaseerd op de PPS-voortgangsrapportages van het Rijk en zijn de pilotprojecten A59 en N31.

De volgende stap is het opstellen van een lijst met respondenten die geïnterviewd moeten worden. De respondenten kunnen zijn geselecteerd op basis van drie criteria. Ten eerste hun betrokkenheid bij de cases A59 en N31, direct of indirect. Ten tweede de betrokkenheid of kennis over de rapporten van de commissie Ruding en Elverding. Een laatste criteria is dat de respondent werkzaam is in een lopend PPS project. Deze criteria behoeven niet allemaal tegelijk te gelden voor een respondent.

Alle resultaten van de interviews zijn uitgewerkt en samen met diverse documenten gebruikt voor het empirische gedeelte.

In dit hoofdstuk zullen achtereenvolgens de onderzoeksstrategie, dataverzameling, interviews en interviewonderwerpen, maatregelen voor validiteit en betrouwbaarheid, en tot slot de operationalisatie behandeld worden.

3.2 Onderzoeksstrategie

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van een kwalitatief flexibel design als het raamwerk van dit onderzoek. De keuze hiervoor is gebaseerd op het feit dat ik later in het onderzoek nog punten kon aanpassen. Van tevoren heb ik bepaalde onderzoeksmethoden gekozen. De methoden die toegepast werden zijn het interview, de observatie (met eventueel korte interviews tijdens de observatie), en het onderzoek naar bestaand materiaal. Tijdens het onderzoek is gebleken dat de observatie eigenlijk weinig toe heeft gevoegd, en daarom ook is geschrapt als gehanteerde methode in dit onderzoek. In het begin van dit onderzoek is vooral gebruik gemaakt van het onderzoeken naar bestaand materiaal zoals documenten en literatuur. Daarna zullen de interviews de benodigde informatie moeten leveren.

De kwalitatieve flexibel design die in dit onderzoek toegepast zal worden is een meervoudige casestudy, namelijk de N31 Wáldwei en de DBFM A59. In dit onderzoek zijn de casestudies van de A59 en N31 relevant, omdat het de eerste (pilot)projecten zijn in Nederland met betrekking tot PPS bij infrastructuurprojecten. De onderzoeksinstrumenten bestaan uit een documentenstudie en interviews. De

achterliggende gedachte bij de documentenstudie is om de al bestaande gegevens over het onderwerp en de cases te bekijken, en van daaruit een selectie maken welke informatie relevant is bij dit onderzoek.

Op basis van documenten, onderzoeksrapporten en de PPS voortgangsrapportages van het ministerie van Financiën uit 2004, 2006 en 2007/2008 heb ik de eerste twee deelvragen beantwoord. Met behulp van literatuur over PPS (Knibbe, 2002; van Twist, 2002; Bult-Spiering, 2003) heb ik de redenen en de verwachte meerwaarde voor Publiek-Private Samenwerking geschetst om zo de eerste deelvraag te beantwoorden. Met behulp van de officiële onderzoeksrapporten van het ministerie van Financiën (PPS voortgangsrapportages van het ministerie van Financiën uit 2004, 2006 en 2007/2008) en interviews heb ik de gerealiseerde PPS-infrastructuurprojecten over de afgelopen vijf jaar beschreven. Ik heb de informatie uit deze officiële voortgangsrapportages gehaald omdat deze informatie valide en betrouwbaar is. Met deze deelvraag wil ik de gerealiseerde PPS infrastructuurprojecten over de afgelopen vijf jaar aangeven, en hiermee gelijk aantonen dat PPS moeizaam van de grond komt, en daarom ook beter geïmplementeerd kan worden.

In deelvraag drie zijn de twee cases van de N31 en de A59 geanalyseerd of deze het best passen bij het concessie- of het alliantiemodel met behulp van interviews van betrokkenen (zie voor validiteit en betrouwbaarheid interviews paragraaf 3.5).

In deelvraag vier zijn de cases bekeken en worden de belangrijkste betrokken actoren die bij de cases horen uiteengezet met behulp van informatie uit interviews van betrokkenen. Ook zijn de motieven voor samenwerking en de keuze voor de partnerselectie geanalyseerd op basis van de Strategic management theorie.

In deelvraag vijf heb ik gekeken welke elementen van het PPS-model (concessie of alliantie) het beste pasten bij PPS in de toekomst, op basis van deelvraag vier.

In de zesde deelvraag heb ik de evolutie van het samenwerkingsmodel getoetst aan de hand van de adviezen van de commissie Ruding en Elverding.

3.3 Dataverzameling

In de onderzoeksstrategie komt naar voren dat er twee methoden zijn toegepast om data te verzamelen in dit onderzoek, namelijk de documentenstudie en tien interviews. De documentenstudie zorgt ervoor dat er informatie gevonden wordt over bestaande informatie. Bij mijn documentenanalyses is primair gebruikt gemaakt van geschreven documenten zoals boeken, kranten, rapportages en het internet. In de onderzoeksstrategie worden al een aantal voorbeelden gegeven van geschreven documenten die onderzocht zijn zoals de onderzoeks- en voortgangsrapportages.

De interviews zijn face-to-face gehouden. In eerste instantie werd een semigestructureerd interview gehouden (interview met vooraf vastgestelde vragen, waarvan de volgorde van de vragen overgelaten wordt aan wat de interviewer belangrijk vindt (Robson, 2002: 270)). In een latere fase bleek dat de eerste drie interviews te weinig informatie opleverden, waardoor is overgegaan naar een ongestructureerd interview. Bij deze interviewmethode heeft de interviewer een aantal punten waar deze het over wil hebben, maar blijft het interview open. Het heeft uiteindelijk ook meer los gekregen bij de respondenten.

3.4 Interviews en interviewonderwerpen

Om de relevante data in dit onderzoek te vinden zijn er een aantal interviews gehouden met een aantal personen dat betrokken is bij de verschillende cases. Maar ook mensen die betrokken zijn bij PPS en de onderzoeksrapporten van het Rijk.

Veel van de geïnterviewden werken op dit moment ergens anders, deels doordat de cases ook zijn afgerond. Maar grotendeels houden zij zich nog bezig met DBFM-projecten.

Mijn respondenten kwamen van de volgende organisaties (een lijst met namen vindt u in hoofdstuk 8, bronnenlijst):

- PPS Netwerk Nederland
- OPPS
- Fluor Infrastructure
- Rijkswaterstaat Noord-Nederland
- Provincie Noord-Brabant
- Erasmus Universiteit & TU Delft
- Consortium Coentunnel company B.V. & Dura Vermeer
- PPS Kennispool
- Adviesbureau Quintense
- Oranjewoud

De respondenten zijn geselecteerd op basis van drie criteria. Ten eerste hun betrokkenheid bij de cases A59 en N31, direct of indirect. Ten tweede de betrokkenheid of kennis over de rapporten van de commissie Ruding en Elverding. Een laatste criteria is dat de respondent werkzaam is in een lopend PPS project. Deze criteria behoeven niet allemaal tegelijk te gelden voor een respondent.

Fluor, Rijkswaterstaat, Provincie Noord Brabant en Dura Vermeer en Oranjewoud waren direct betrokken bij de cases. PPS Netwerk en de PPS Kennispool waren indirect betrokken bij de cases en zijn bezig met de implementatie van de adviezen van de commissie Ruding en Elverding. Ook houden zij zich bezig met nieuwe en lopende projecten. Quintense en Oranjewoud en Dura Vermeer zijn verder betrokken in lopend PPS projecten. OPPS en de respondent van de Erasmus universiteit zijn geselecteerd op basis van hun kennis over PPS en de rapporten van de commissies.

De geïnterviewden zijn naar een aantal zaken gevraagd die in het belang zijn voor de beantwoording van de hoofdvraag van dit onderzoek. De interviewonderwerpen waar ik mijn respondenten vragen over zal stellen volgen uit het theoretisch raamwerk uit hoofdstuk twee. Er zullen vragen gesteld worden die gebaseerd zijn op de theoretische variabelen uit de operationalisatie (3.6).

Ik heb de respondenten gevraagd naar het beeld die organisaties hebben ten aanzien van de Publiek-Private Samenwerking en de rol die zij hierin hebben. Verder zijn er theoriegerelateerde vragen gesteld over de belangrijkste indicatoren van het concessie- en alliantiemodel, de motieven van samenwerking, de partnerkeuze en de integratie van cultuur en systemen bij de cases. Ook werden er vragen gesteld over de adviezen van de commissie Ruding en de commissie Elverding.

3.5 Maatregelen voor validiteit en betrouwbaarheid

Om dit onderzoek zo betrouwbaar mogelijk te houden. Is er bij de selectie van geïnterviewden goed overwogen wie het best geïnterviewd konden worden. De respondenten zijn geselecteerd op basis van drie criteria (zie 3.4). Ten eerste hun betrokkenheid bij de cases A59 en N31, direct of indirect. Ten tweede de betrokkenheid of kennis over de rapporten van de commissie Ruding en Elverding. Een laatste criteria is dat de respondent werkzaam is in een lopend PPS project. Deze criteria behoeven niet allemaal tegelijk te gelden voor een respondent.

Belangrijk is om zowel publieke als private partijen te interviewen in de casus om het verhaal van twee kanten te horen. Bij de N31 en de A59 zijn de projectmanagers (publiek) geïnterviewd, als ook een partij uit het consortium (privaat). Ook bij de lopende projecten zijn een aantal respondenten geïnterviewd (Oranjewoud en het Consortium Coentunnel als private partijen en Quintense (werknemers voorheen bij RWS) als publieke partij). PPS Netwerk en PPS Kennispool zijn twee overkoepelende organisaties die alle voldoen aan alle drie de criteria.

De interviews in dit onderzoek hebben een aantal voordelen, zoals directe vragen en snelle antwoorden, daarnaast kun je onderliggende motieven te weten komen, en snel inspringen op antwoorden. Maar er zijn ook een aantal nadelen. Het kost veel tijd om respondenten te interviewen. De tijd zit dan vooral in het contact leggen met respondenten, afwachten van hun reactie en de voorbereiding, afleggen en verwerken van het interview.

Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te waarborgen worden alle interviews opgenomen. Ook worden de transcripten van de interviews teruggestuurd naar de respondenten, ter controle en aanvulling.

De documentenstudie heeft ook een aantal voordelen. Het is efficiënt, goedkoop en er is veel materiaal beschikbaar. Maar een nadeel is dat het materiaal ongestructureerd voorhanden is. Ook heeft elk document een eigen visie. Dit wordt tijdens het onderzoeken goed in ogenschouw genomen, om de inhoud goed te begrijpen (Robson, 2002: 349).

Naast een bandrecorder is in dit onderzoek ook gebruik gemaakt van triangulatie, namelijk data triangulatie. Dit wil zeggen dat er meer dan één manier gebruikt is om de data te verzamelen, namelijk van een documentenstudie en interviews. Triangulatie kan helpen bij vermindering van alle gevaren voor de validiteit.

3.6 Operationalisatie

De theoretische concepten die in de hoofdstukken hiervoor aan de orde zijn gekomen zullen in dit hoofdstuk meetbaar worden gemaakt. Het worden operationele begrippen. Dit wordt gedaan door bij elk theoretisch kernbegrip, naast een korte conceptualisering, ook de belangrijkste indicatoren aan te geven. Indicators zijn verschijnselen, feiten of gegevens, die in de praktijk door mensen worden waargenomen, en waarvan wordt gezegd dat ze naar een bepaald begrip verwijzen (handleiding scriptie Masteropleiding Bestuurskunde, 2005).

Het theoretisch concept dat het startpunt van mijn onderzoek is, is Publiek-Private Samenwerking. In het theoretisch kader is al aangegeven hoe Publiek-Private Samenwerking wordt gedefinieerd, en welke elementen hierbij belangrijk zijn.

Kort gezegd is Publiek-Private Samenwerking een samenwerking tussen publieke en private partijen, waar er sprake is van innovatie en risicodeling, en die uiteindelijk moet leiden tot meerwaarde voor beide partijen. Innovatie, risicodeling en meerwaarde zijn kernbegrippen die operationeel gemaakt zullen worden.

<i>Publiek-Private Samenwerking</i>		
karacterisering	conceptualisering	indicatoren
Innovatie	De opdrachtnemer die komt met vernieuwende producten of diensten.	<ul style="list-style-type: none"> • Als er een beschrijving wordt gegeven van oplossingen die nieuw zijn voor betrokkenen en ook toegepast worden. • Als er sprake is van onderzoek, waarin onderzoek wordt gedaan naar vernieuwende oplossingen of producten tijdens een PPS
Risicodeling	De financiële risico's verspreidt over zowel publiek als private partijen.	<ul style="list-style-type: none"> • Als er een beschrijving wordt gegeven van een verdeling van de risico's tijdens een PPS tussen private en publieke partijen • En er sprake is van een bepaalde mate van beheersing risico's tijdens een project
Meerwaarde	De winst die te behalen valt met PPS ten opzichte van een traditioneel uitgevoerd infrastructuurproject	<ul style="list-style-type: none"> • Als er een beschrijving wordt gegeven dat een project eerder gestart wordt, of eerder opgeleverd wordt (tijdswinst). • Als er sprake is van lagere kosten ten opzichte van een traditioneel uitgevoerd infrastructuurproject. • Als er sprake is van het gebruik van duurzame materialen

Naast deze karakteristieken van Publiek-Private Samenwerking, zijn er ook twee organisatorische vormen die onderscheiden worden bij PPS. Het zijn de concessie- en de alliantievorm. Zoals in de hoofdvraag al naar voren komt, wil ik in dit onderzoek weten wanneer er sprake is van een concessie- of alliantiemodel, maar ook welke organisatievorm het best past bij mijn cases. De tabel hieronder geeft aan wanneer er sprake is van een concessie- of een alliantiemodel.

<i>Publiek-Private Samenwerking organisatievormen</i>		
karacterisering	Conceptualisering	indicatoren
Concessie	Publiek-Private Samenwerking gericht op contract en concessie	<ul style="list-style-type: none"> • Als er een beschrijving wordt gegeven van het feit dat de overheid de lange termijn exploitatierechten verkoopt voor het bouwwerk • Als er een programma van eisen is die in een gedetailleerd (DBFM) contract wordt neergelegd, deel uitmaakt van de beschrijving. • Waar de overheid controleert op de eisen • Als er een beschrijving wordt gegeven van de focus op efficiëntie en kostenreductie.
Alliantie	Publiek-Private Samenwerking gericht op coördinatie en organisatie	<ul style="list-style-type: none"> • Als er een beschrijving wordt gegeven van horizontale verhoudingen, waar geen scheiding is tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. • Als er sprake is van gezamenlijke activiteiten op het vlak van DBOTM • Als er sprake is van vroegtijdige betrokkenheid van private partij in de bepaling van doel en richting van het project • Als er een beschrijving wordt gegeven van de nadruk op (creatie) van onderling vertrouwen en minder sturen en controleren op gedetailleerde contracten via inspectie en monitoring • Als er een beschrijving wordt gegeven van de focus op onderling vertrouwen, creatie van synergie, toegevoegde waarde en effectiviteit.

Beide organisatorische vormen worden onderzocht, aangezien er de laatste jaren aan gedacht wordt om te beginnen aan combinatieprojecten, waar concessie gecombineerd wordt met alliantie. In het onderzoek zal getoetst worden welke organisatorische vorm het beste past bij de cases, dit wordt hieronder geoperationaliseerd. Verder zal er gekeken worden welke (combinatie van) organisatievorm(en) er in de toekomst gebruikt zullen worden.

<i>Wanneer past een PPS organisatievormenhet best bij een bepaalde casus</i>		
karakterisering	Conceptualisering	indicatoren
Concessie	Publiek-Private Samenwerking gericht op contract en concessie	<ul style="list-style-type: none"> • Als in de casus een duidelijk onderscheid is tussen opdrachtgever (publiek) en opdrachtnemer (privaat) en waar de coöperatie gelimiteerd is tot de fase voorafgaande de uitbesteding • Als er in de casus sprake is van een sterke nadruk op contracten • Als in de casus de publieke partij de problemen en oplossingen (grotendeels) bepaalt en specificieert • Als er in de casus sprake is van een tendens naar duidelijk onderscheid en grenzen
Alliantie	Publiek-Private Samenwerking gericht op coördinatie en organisatie	<ul style="list-style-type: none"> • Als in de casus sprake is van horizontale verhoudingen, waar geen scheiding is tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Coöperatie wordt gecontinueerd gedurende het gehele proces. • Als er in de casus minder nadruk is op contracten, en meer op wederzijds vertrouwen. • Als er sprake is van vroegtijdige betrokkenheid van private partij in de bepaling van doel en richting van het project • Als in de casus de publieke en private partijen zijn betrokken in een gezamenlijk proces van het bepalen van de problemen en oplossingen • Als er in de casus sprake is van een tendens naar scopeverbreiding

Hierboven is de tabel van 2.1 geoperationaliseerd. De vijf punten bij beide organisatievormen staan tegenover elkaar. Naast deze twee organisatorische vormen van PPS, wordt er in dit onderzoek ook gebruik gemaakt van Strategic management theorie. Met behulp van deze theorie kan er gekeken worden of er een fit bereikt kan worden tussen de strategieën van partijen. Waarnaar een samenwerking tussen beide partijen voor een positieve contributie kan zorgen voor het bereiken van doelen van beide partijen. De theorie helpt te onderzoeken of private en publieke partijen wel bij elkaar passen en of ze elkaar sterker maken. Het kan verklaren waar het in de samenwerking aan schort, en hoe deze te verbeteren in de toekomst.

Zoals in het theoretisch kader naar voren komt stelt de theorie drie vragen. Ten eerste de vraag wat de motieven zijn om samenwerking te vormen. Het antwoord kan dan zijn om interne of om externe redenen. Deze twee redenen zullen meetbaar gemaakt moeten worden om deze vraag te kunnen beantwoorden.

<i>Motieven vormen Samenwerkingen</i>		
karacterisering	conceptualisering	indicatoren
Interne motieven	Motieven binnenin de organisatie om tot een samenwerking te komen.	<ul style="list-style-type: none"> • Als er een beschrijving wordt aangegeven dat kennis&middelen niet aanwezig zijn binnen de eigen organisatie • Als er een beschrijving wordt aangegeven dat minimalisatie van transactiekosten een reden is voor de samenwerking • Als er in de beschrijving wordt opgenomen dat de snelheid van de markt, niet bereikbaar is via andere wegen • Er nadrukkelijk gesproken wordt over spreiding financiële risico's
Externe motieven	Motieven buiten de organisatie om tot een samenwerking te komen.	<ul style="list-style-type: none"> • Als er een beschrijving wordt gegeven dat er een causale relatie bestaat tussen de samenwerking en globalisatie (EU) • Als er een beschrijving wordt gegeven dat er een causale relatie bestaat tussen de samenwerking en regionalisatie (EU)

Het motief om in een samenwerking te stappen zal getoetst worden aan de hand van de indicatoren. Er zal gevraagd worden of de beschreven indicatoren wel of niet aanwezig waren. Logischerwijs volgen na de strategische motieven voor alliantie formaties de vraag over de partner selectie. Er zijn twee soorten criteria. De eerste zijn de taak gerelateerde criteria, en de tweede zijn de partnergerelateerde criteria.

<i>Partnerselectie</i>		
karacterisering	conceptualisering	indicatoren
Taakgerelateerde criteria	Refereert naar variabelen sterk gerelateerd aan levensvatbaarheid voorgestelde operatie van een organisatie	<ul style="list-style-type: none"> • Er is sprake van taakgerelateerde criteria als er in de beschrijving over het selecteren van partners wordt gesproken over de toegang tot financiën • management&werknemerscompetentie een belangrijk deel uitmaken van de beschrijving over de partnerselectie • Technologie een belangrijk deel uitmaakt van de beschrijving • Een gunstige omgeving van de partner een belangrijk deel uitmaakt van de beschrijving
Partnergerelateerde criteria	Refereert naar de variabelen die de partners karakteriseert.	<ul style="list-style-type: none"> • Er is sprake van partnergerelateerde criteria als er in de beschrijving over het selecteren van partners wordt gesproken over de cultuur • De omvang/structuur een belangrijk deel uitmaken van de beschrijving • Mate van gunstig verleden een belangrijk deel uitmaken van de beschrijving • Compatibiliteit en vertrouwen topmanagement een belangrijk deel uitmaken van de beschrijving

De laatste vraag die wordt gesteld bij Strategic management theorie is of er een goede integratie is tussen cultuur en systemen van de coöpererende partners zodat zij effectief kunnen samenwerken en een goede basis hebben waarin zij wederzijdse zelfvertrouwen kunnen ontwikkelen.

<i>Integratie cultuur en systemen</i>		
karacterisering	conceptualisering	indicatoren
Integratie cultuur en systemen	Refereert naar variabelen die met elkaar integreren voor een betere samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> • Er is hier sprake van als er een beschrijving wordt gegeven van verstrengeling van de cultuur en systemen van partners • Er is hier geen of in minder mate sprake van als er veel cultuurverschillen zijn in de beschrijving

Naast deze geoperationaliseerde kernbegrippen uit de theorieën, zijn er ook de adviesrapporten van de commissie Ruding en Elverding die meetbaar gemaakt moeten worden. Om te beginnen is er de commissie Ruding. Deze commissie heeft zich vooral gericht op private financiering bij weginfrastructuurprojecten (en het spoor). De meest relevante aanbevelingen zijn een regionaal PPS-fonds, meer institutionele beleggers, de grens van de PPC te halveren, soepelere begrotingsregels en bepaalde barrières wegnemen.

De kern van het rapport van de commissie Elverding is dat de tijd bij besluitvorming bij infrastructuurprojecten voor de helft kan worden ingekort door een drastische aanpak van de besluitvorming rond infrastructuurprojecten. De belangrijkste aanbevelingen hierbij zijn om een brede verkenning te houden. Ook stelt de commissie verbeteringen voor in de ambtelijke voorbereiding en bestuurscultuur. In de volgende tabel is te zien hoe deze adviezen operationeel gemaakt zijn. De eerste drie begrippen zijn de aanbevelingen van de commissie Ruding, de vierde van de commissie Elverding en de vijfde is een aanbeveling van beide.

<i>Commissie Ruding & Commissie Elverding</i>		
karacterisering	conceptualisering	indicatoren
Regionaal PPS fonds	Een fonds voor decentrale overheden om kleine PPS-infrastructuurprojecten te realiseren.	<ul style="list-style-type: none"> • Als er in de beschrijvingen over de adviezen sprake is van (het opzetten van) een fonds • Als er in de beschrijvingen over de adviezen sprake is van implementatie van een fonds in de wetgeving
Contractuele integratie weginfrastructuur en gebiedsontwikkeling	Combinatie van weginfrastructuur- en gebiedsontwikkelingsprojecten	<ul style="list-style-type: none"> • Als er in de beschrijvingen sprake is van het opstarten van combinatieprojecten. • Als er sprake is van een variant van het huidige DBFM contract om gebiedsontwikkeling ook mee te nemen
Verlagen transactiekosten	Het verlagen van transactiekosten wat vaak als een barrière wordt gezien voor PPS	<ul style="list-style-type: none"> • Als er in de beschrijvingen sprake is van standaardisering van contract- en aanbestedingsdocumenten • Als er in de beschrijvingen voorkomt dat onvoorziene risico's volledig vergoed worden en ook in het contract opgenomen worden • Als er sprake is van het feit dat bij de aanbesteding een vermindering van consortia bij 'Best and Final Offer' van 3 naar de internationale standaard van 2 plaats zal vinden
Brede Verkenningfase	Brede verkenningfase waar in een vroeg stadium bewoners, decentrale overheden, bedrijven en milieuorganisaties ruim betrokken worden, en er ook sprake is van heldere tijdsafspraken en een gebiedswijze benadering.	<ul style="list-style-type: none"> • Als er in de beschrijving sprake is van betrokkenheid in vroeg stadium van diverse actoren • Waar ook heldere tijdsafspraken worden meegenomen in de beschrijving • Waar ook een gebiedswijze benadering wordt meegenomen in de beschrijving
Betere bestuurscultuur en ambtelijke voorbereiding	Verbetering bestuurscultuur en ambtelijke voorbereiding omdat er weinig ervaring is en continuïteit bij de publieke actor (en in mindere mate de private actor) en er een tekort is aan politiek commitment	<ul style="list-style-type: none"> • Als er een beschrijving wordt gegeven waarbij er continuïteit is bij het opbouwen van expertise en een beter kennismanagement bij de aanbestedende overheid komt • Als er sprake is van revitalisering van het PPS kenniscentrum • Als er in de beschrijvingen sprake is van interdepartementale samenwerking, waarbij ook resultaat wordt geboekt.

Het concessie- en alliantiemodel helpen mede te bepalen welke organisatievorm er in de beginjaren van Publiek-Private Samenwerking werd toegepast. Strategic management theorie beschrijft de actoren en hun motieven en keuzes, maar verklaart ook of er een fit is tussen de partijen, en wat verbeterd kan worden. Strategic Management theorie helpt te begrijpen in welke richting de geanalyseerde organisatievorm zich in de toekomst gaat ontwikkelen. Er zal verder worden gekeken hoe die verbeteringen worden toegepast bij de aanbevelingen van de commissies.

IV. Empirie

4 Empirische bevindingen

4.1 Realisatie PPS infrastructuurprojecten afgelopen vijf jaar

In 1999 werd door het toenmalige kabinet een introductieprogramma opgesteld voor Publiek-Private Samenwerking. Het programma had als doelstelling dat PPS een geaccepteerd instrument moest worden bij de uitvoering van het overheidsbeleid. Acceptatie wil hierbij zeggen dat alle beleidsmakers PPS als één van de instrumenten ziet om beleid te realiseren, en waar mogelijk dan ook om PPS toe te passen, als het meerwaarde oplevert (Voortgangsrapportage PPS 2004:2).

Met behulp van de voortgangsrapportages van het ministerie van Financiën wil ik een beeld schetsen van Publiek-Private Samenwerking in de afgelopen vijf jaren. De rapportages geven een overzicht de behaalde resultaten van PPS in Nederland en de geleerde lessen uit de ervaringen in het binnen- als buitenland. De voortgangsrapportages geven een beeld van PPS op verschillende gebieden, zoals gebiedsontwikkeling, zorg, onderwijsinstellingen. Maar dit onderzoek is gericht op PPS bij infrastructuurprojecten.

In de voortgangsrapportage van 2004 staat dat een deel van de in 1999 geformuleerde doelstelling is bereikt. PPS is in beeld als uitvoeringsinstrument en veel kennis is opgebouwd met de succesvol afgeronde pilotprojecten A59 en de N31. Alleen moet die kennis wel benut worden. Een ander belangrijk punt in deze rapportage is dat de meerwaarde, door de beperkte PPS infrastructuurprojecten en de lange looptijd in 2004 in de praktijk nog niet kunnen worden bevestigd. Wel wordt het voornemen gedaan om het DBFM contract van de A59 te benchmarken (PPS voortgangsrapportage 2004). Een ander punt is dat de Publiek-Private Comparator in 2005 wordt verplicht gesteld voor alle grote infrastructuurprojecten. Hierin wordt de mogelijkheid voor een PPS getoetst. Tot slot wordt er geconstateerd dat PPS nog te incidenteel is. Er is nog geen sprake van een grote doorbraak en de Kamerleden willen dit graag bereiken. Voor de Kamer staat de meerwaarde van PPS als een paal boven water. De uitdaging is te komen tot een structurele toepassing van PPS, vandaar ook de naam van de voortgangsrapportage van 2004: "van incidenteel naar structureel" (PPS Post, 2005: 3). Verder wordt nog gekeken in dit jaar wat de mogelijkheden zijn voor DBFM bij de A10 Tweede Coentunnel, de A4 Midden Delfland en de A15 Maasvlakte-Rotterdam (PPS voortgangsrapportage 2004).

De doelstelling om PPS structureel toe te passen is een jaar later in 2005 goed aangepakt. De projectenstroom voor PPS bij uitvoering begint al op gang te komen. Bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) zijn ze steeds beter in staat om PPS zelfstandig toe te passen, waardoor de rol van het ministerie van Financiën meer coördinerend wordt. Het ministerie van VROM heeft tien PPC's uitgevoerd bij projecten, waaruit vier PPS projecten kwamen. Het ministerie van V&W was begonnen met de aanbesteding van de 2^e Coentunnel, en kwam er een positieve PPC voor de projecten A15 Maasvlakte en de A4 Delft-Schiedam. Naast voortgang van een aantal projecten wordt ook de basis van het toepassen van PPS versterkt door structurele belemmeringen weg te nemen. Er wordt getracht de belemmering van hoge transactiekosten en -tijd te verlagen door een DBFM handboek, opgesteld door het kenniscentrum PPS, en standaardisatie van het DBFM-

contract (PPS voortgangsrapportage 2005: 1-9). Na de N31 (2003) tot aan de Tweede Coentunnel (2008 gestart) is het stil geweest. Volgens de respondent van Dura Vermeer/Coentunnel Company heeft DBFM wat aanloopproblemen gekend. Het heeft een tijd geduurd, maar hij zegt dat er nu een projectenstroom op gang komt. De aanloopproblemen hadden mede te maken met de ontwikkeling van het DBFM-contract.

Beschrijving project	PPC uitkomst	Aanbestedingsvorm	Motivatie
2 ^e Coentunnel	circa 5%	DBFM	
A4 Delft-Schiedam	circa 5%	DBFM	
A15 Maasvlakte-Vaanplein.	circa 5%	DBFM	
Hanzelijn (spoor)	2 – 7% ⁵	Best Practice variant	Deze variant gaat uit van een gecombineerde contractering van ontwerp, aanleg en een relatief korte onderhoudsperiode met een klein deel eigen financiering.

Figuur 5.1: PPC's in 2005 door het ministerie van Verkeer en Waterstaat (bron: PPS voortgangsrapportage 2005)

In 2008 komt het rapport genaamd 'PPS voortgangsrapportage 2007 en vooruitblik 2008' uit. Deze rapportage, met als titel 'Samen werken aan meerwaarde', geeft aan dat PPS groeit. Niet spectaculair maar structureel en op gedegen wijze. PPS breidt zich ook uit naar andere sectoren dan alleen infrastructuur en vastgoed. De uitdaging voor de toekomst is de projectenstroom te vergroten en de transactiekosten laag te houden. Dit laatste door standaardisering van contracten en het samenbrengen van PPS specialisten bij de overheid. Borging en behoud binnen de organisatie van PPS-kennis en -ervaring zorgt voor kwaliteitsvergroting bij transacties en verlaging van de transactiekosten en -tijden voor zowel publieke als private partijen.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat geeft aan dat er ten opzichte van de vorige voortgangsrapportage alleen de A12 Utrecht-Maarsbergen-Veenendaal kan worden aangekondigd als nieuw project. De aanbesteding van de Tweede Coentunnel is afgerond en de gunning wordt verwacht. Er is bij de aanbesteding voor het eerst gebruik gemaakt van het DBFM standaardcontract. Ook werd voor het eerst bij een PPS project van een dergelijk grote omvang de aanbestedingsprocedure van de concurrentiegerichte dialoog gevolgd.

Bij het PPS-project de A15 Maasvlakte-Vaanplein is de start van de aanbestedingsprocedure via een concurrentiegerichte dialoog voorzien voor 2008. De aanbesteding van de DBFM A12 Utrecht-Maarsbergen-Veenendaal is voorzien voor medio 2008.

2006/2007	PPC uitkomst	aanbestedings vorm	motivatie
Extra Spuicapaciteit Afsluitdijk	Ca 3%	DBM	DBM biedt de meeste financiële meerwaarde
A2 Maasbracht-Geleen	Ca 9 % voor D&C	D&C	Vrijwillige PPC (project < € 112,5mln). Onderzocht of bundeling contracten voordeel biedt; DBFM is niet onderzocht.
A2 Maastricht	Ca 4%	D&C	Combinatie van infrastructuur en gebiedsontwikkeling, met zeer vroege betrokkenheid van de markt
A50 Ewijk-Valburg-Grijsoord	Ca 1%	D&C	Zie onderstaand.
A12 Utrecht-Maarsbergen-Veenendaal	Ca 4%	DBFM	
A4 Steenbergen	Ca 1%	D&C	Zie onderstaand.
A1/A6	0%	beslissing nog te nemen	Conform regels PPC gestopt tijdens kwalitatieve analyse
N18 Varsseveld-Enschede	nog niet afgerond		
Haak om Leeuwarden	4%	beslissing nog te nemen	
A12 Utrecht West, benutting	0%	beslissing nog te nemen	Conform regels PPC gestopt tijdens kwalitatieve analyse
Omleiding Zuid Willemsvaart	0%	beslissing nog te nemen	
Verdubbeling RW33	5%	beslissing nog te nemen	

2008 planning	PPC uitkomst	aanbestedings vorm	motivatie
A9 omlegging Badhoevedorp			
Schiphol-Amsterdam-Almere			
Doortrekken A15 naar A12 (Ressen-Zevenaar)			
Rijksweg A13/16			
Sluis IJmuiden			
A10 Noord			

Figuur 5.2: PPC's in 2006 en 2007 door het ministerie van Verkeer en Waterstaat (bron: PPS voortgangsrapportage 2007-2008)

Van de in 2006 en 2007 uitgevoerde PPC's (zie hierboven) is uiteindelijk bij één project besloten tot een DBFM en van vijf projecten is nog geen beslissing genomen. De PPS voortgangsrapportage 2007-2008 is de laatste voortgangsrapportage die is uitgegeven. Tijdens dit onderzoek (2009), is al wel bekend dat de A2 Maastricht, de A12 bij Utrecht en de verdubbeling van rijksweg 33 ook een DBFM zullen zijn.

Volgens de respondent van Dura Vermeer is er enerzijds de terugtrekkende beweging van RWS en anderzijds de vooruitstappende beweging van bedrijven waar te nemen, deze twee werken met elkaar samen naar meer contracten.

In de Rijksbegroting 2009 wordt nog een kleine update gegeven over de stand van zaken. Het Ministerie van financiën ziet in algemene zin toe dat de overheidsmiddelen op een verantwoorde en doelmatige manier worden besteed. Hiervoor worden onder andere bedrijfseconomische principes toegepast. De Minister van Financiën is onder meer

verantwoordelijk voor een brede toepassing van PPS bij de totstandkoming van overheidsinvesteringen. Hierbij zijn drie pijlers belangrijk:

- Draagvlak creëren voor toepassing van PPS bij vakdepartementen.
- Het ontwikkelen en vasthouden van PPS-kennis en -ervaring bij vakdepartementen.
- Verdere ontwikkeling van de markt voor PPS-projecten.

Ook wordt er in de Rijksbegroting 2009 een overzicht gegeven van alle uitgevoerde PPC's van 2005 tot 2008 voor alle kerndepartementen.

Overzicht uitgevoerde PPC's				
Kengetallen	Basiswaarde (2005)	2006	2007	2008 (t/m juli)
V&W – Infra	3	6	5	0
VRM – Rijksgebouwen	10	2	5	2
Scholen	0	1	0	1
Defensie	1	0	0	1
Zorg	1	1	0	0
Totaal	15	10	10	4

Figuur 5.3: PPC's tussen 2005-2008 (Bron: Rijksbegroting 2009)

Bij de tabel hierboven moet wel aangetekend worden dat het ministerie van Financiën medeverantwoordelijk is voor de toepassing van de PPC-methodiek, zoals het ministerie deze heeft ontwikkeld en vastgelegd in het PPC handboek. Maar de verantwoordelijkheid om via een PPS (DBFM/O) aan te besteden ligt bij de vakdepartementen zelf.

Verder is er volgens de respondent van OPPS op dit moment een grote markt bij regionale overheden (gemeenten en provincies). Het zijn niet hele grote projecten, maar die kunnen wel voordelen opleveren. Deze ontwikkeling is langzaam waar te nemen.

4.2 Cases

Korte inleiding

In dit onderzoek zijn de afgeronde PPS-wegenbouw cases, de A59 en de N31 geselecteerd. De A59 is geselecteerd omdat dit PPS project een pilot was voor PPS wegenbouw in Nederland (www.ppsnetwerk.nl). De N31 is het eerstvolgende project na de A59. Een andere selectiecriteria was dat beide een andere opdrachtgever hadden. Bij de A59 was dat de provincie Brabant (in samenwerking met het Rijk en Gemeenten), daar waar de N31 het eerste project was waar Rijkswaterstaat de opdrachtgever was bij een DBFMO contract. Hierdoor worden in het onderzoek verschillende lagen van de overheid meegenomen. Dit hoofdstuk zal als achtergrondinformatie aangeven wat infrastructuur en de tracéwet inhoudt. Dan komen de casusbeschrijvingen van de A59 en de N31 die is opgebouwd uit een deelhoofdstuk achtergrondinformatie, bestuurlijke historie en een hoofdstuk samenwerking partijen. Het laatste hoofdstuk wordt vooral uiteengezet door de informatie die is verkregen uit de interviews.

4.2.1 Infrastructuur

Infrastructuur kan verwijzen naar alle noodzakelijke voorzieningen op het gebied van transport en communicatie. Concreet wil dit zeggen het totaal van onroerende voorzieningen zoals (spoor)wegen, bruggen, tunnels, vliegvelden, havens, bekabeling, riolering, telecommunicatie enz. In principe dus alles dat voor ondersteuning zorgt om twee of meerdere geografische punten in verbinding met elkaar te brengen. Vooral IT-infrastructuur wordt de laatste jaren vaak genoemd, het betreft alle voorzieningen die datatransport mogelijk maakt (www.encyclo.nl).

Maar in de praktijk wordt het begrip infrastructuur meer afgebakend. Vooral in transportsector, planologie en in de verkeerskunde wordt er de verkeersinfrastructuur (ook wel transportinfrastructuur) mee bedoeld. Dit is het geheel van aan voorzieningen om mensen en goederen te vervoeren (www.analist.nl). In dit onderzoek zal de focus liggen op de transportinfrastructuur, en dan gericht op (auto)wegen (zie bijlage 1 voor meer informatie).

4.2.2 Tracéwet

Eén van de taken van Rijkswaterstaat is om het verkeer veilig en vlot te laten doorstromen. Als daar ergens een verkeersprobleem ontstaat, moet Rijkswaterstaat er iets aan doen. Dit gaat niet over één nacht ijs. Want in de Nederlandse wetgeving is vastgelegd wat er allemaal moet gebeuren voordat een weg aangelegd of verbreed mag worden. Rijkswaterstaat kan dan ook pas in actie komen zodra de 'Tracéwet-procedure' doorlopen is (www.rijkswaterstaat.nl). Deze procedure bestaat officieel uit negen stappen (zie bijlage 2).

4.3 DBFM A59

Achtergrondinformatie

De A59 is de weg die ligt tussen Rosmalen en Geffen. Al in het begin van de 19^e eeuw was het één van de belangrijkste vervoerswegen. Napoleon beschouwde de weg als een verbinding met Parijs. Sinds de invoering van het autoverkeer, begin 20^e eeuw, werd het alsmat drukker. In de jaren '60 werd de weg verbreed van 2 naar 2x2 rijstroken. Maar de verkeersdruk bleef toenemen, waardoor er op de negen kilometer lange rijksweg steeds meer problemen kwamen op het terrein van verkeersafwikkeling en verkeersveiligheid. De weg was het laatste stuk niet-autosnelweg die in verbinding stond met de route 's-Hertogenbosch-Nijmegen. De problemen werden vooral veroorzaakt door de gelijkvloerse kruisingen met verkeerslichten. Ook waren er veel perceelontsluitingen direct aan de weg, en was de weg voor een gedeelte toegankelijk voor langzaam verkeer. De woon- en leefomgeving had ook last van de rijksweg in de vorm van geluidshinder en luchtvervuiling. Vooral door het sluipverkeer op de lokale wegen, dat de drukte van de rijksweg probeerden te ontlopen. Al deze problemen waren in 1985 de aanleiding voor Rijkswaterstaat om een vooronderzoek te starten naar de ombouw van de rijksweg naar een autosnelweg, die voorbereiding werd in 1989 weer stilgezet (Provincie Noord-Brabant, 2006: 7-12).



De A59 wordt gekoppeld aan de A50 (www.poortvandenbosch.nl)

Bestuurlijke historie

In 1992 kreeg Rijkswaterstaat opnieuw de opdracht om de bouw van de A59 voor te bereiden. Er werd een startnotitie voorgelegd aan de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat, Hanja Maij-Weggen. Uiteindelijk kwam er een onderzoek naar oplossingsalternatieven en eisen. Mede door adviezen en inspraakreacties sprak minister Jorritsma-Lebbink de voorkeur uit voor de ombouw van de autoweg tot autosnelweg. Op oktober 1995 nam minister Jorritsma-Lebbink, in samenspraak met de minister van VROM het Tracébesluit (Provincie Noord-Brabant, 2006: 12).

Maar in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) 1999-2003, die uitkwam in 1998, het jaar dat de ombouw zou beginnen, werd het beschikbaar stellen van financiële middelen uitgesteld. Dit zorgde voor een stroomversnelling. In december 1998 gingen vertegenwoordigers van de provincie en omliggende gemeenten lobbyen bij de minister van Verkeer en Waterstaat om toch financiën beschikbaar te stellen, en de problematiek weer aan te kaarten. Het ministerie van Financiën, onder leiding van minister Zalm, wou PPS promoten, maar kreeg geen project van de grond en zocht een project volgens de projectmanager van de A59. De minister wou investeren, als de provincie mede investeerde en het een PPS project zou worden. Na dit bestuurlijk overleg werd er afgesproken dat de MIT financiële middelen werden gereserveerd voor de periode 2007-2010. Daarnaast werd ook besloten om de provincie een onderzoek te laten doen naar de mogelijkheden voor Publiek-Private Samenwerking, en de aanbevelingen hieruit moesten leiden tot een definitief besluit van de haalbaarheid van de PPS-constructie (Provincie Noord-Brabant, 2006: 13-14).

Uiteindelijk werd er een onderzoek gedaan door een stuurgroep PPS, die veel voordelen zag. De PPS constructie kon als instrument worden gebruikt waardoor de vervroegde aanleg financieel mogelijk werd gemaakt. Ook kom er ervaring en kennis worden opgedaan met PPS en sloot het goed aan bij het rijksbeleid om innovatieve bouwprocessen te realiseren via PPS. De stuurgroep PPS kwam in 1999 met een eindrapport dat de basis vormde voor een gesprek met de minister van Verkeer en Waterstaat, Tineke Netelenbos en gedeputeerde Peter van Vught (Provincie Noord-Brabant, 2006: 14-15). Beide gingen het gesprek aan omdat de weg voor zowel het ministerie als de regio een zorgenkind was, aangezien verkeersveiligheid bij beide in de portefeuille zit volgens de respondent van de provincie Noord Brabant. De minister was enthousiast over de plannen over een vervroegde aanpak middels PPS, maar er waren wel twee condities waaraan voldaan moest worden. Ten eerste moest de provincie het opdrachtgeverschap vervullen, aangezien het Rijk druk was met andere projecten en de kosten van de voorfinanciering moest gedragen worden door de provincie c.q. regio (Provincie Noord-Brabant, 2006: 14-15). Het was eigenlijk een tactische zet van Rijkswaterstaat om te zeggen dat ze het te druk hadden volgens de projectmanager van de A59, zodat de provincie zou afhaken. Maar de provincie heeft de opdracht toch op zich genomen. Er was argwaan en achterdocht bij Rijkswaterstaat, en dat heeft het hele project meegespeeld. Maar Rijkswaterstaat Noord-Brabant werd steeds meegenomen. Er was overleg, inzage in alle documenten. Altijd was er direct contact.

Bij dit project is het uniek dat de provincie opdrachtgever is van de verbreding van een rijksweg volgens de projectmanager van de A59. De provincie staat wel veel dichterbij de regio, dan Rijkswaterstaat. Rijkswaterstaat mag en kan veel minder dan de provincie, die

als regiobeheerder veel meer kan, en directer betrokken is bij de problematiek in de regio. Door een samenloop van omstandigheden is de provincie de trekker van het project geworden met RWS op de achtergrond als ondersteuning. De provincie zag het belang van het naar voren halen van het project, ging hiervoor dan ook lobbyen, en is de opdrachtgever geworden. RWS heeft te weinig feeling met de regio, de provincie kan veel meer, maar ze moeten oppassen dat ze niet met de gemeentelijke politiek gaan bemoeien.

Het tracé van de A59 tussen Rosmalen en Geffen loopt door twee gemeenten, namelijk 's-Hertogenbosch en Maasdonk. Deze zijn betrokken als wegbeheerder van lokale wegen die aansluiten op de A59, die deels opnieuw ingericht zijn. Oss en Bernheze zijn betrokken doordat de bereikbaarheid van toekomstige bedrijventerreinen verbeterd wordt. Alle vier de gemeenten betalen mee aan het PPS-project (www.poortvandenbosch.nl). Uiteindelijk schreven er zeven bouwcombinaties zich in uit binnen- en buitenland voor de aanbestedingsprocedure. In januari 2001 viel de keuze van de provincie op consortium Poort van Den Bosch als meest geschikte bedrijven en bouwcombinatie. Dit consortium bestaat uit de volgende partijen:

- De Koninklijke BAM groep nv
- Boskalis bv
- Fluor Infrastructure B.V.

(www.ppsnetwerk.nl)

Tijdens het project is er wel over nagedacht om gebiedsontwikkeling mee te nemen. Dat hebben de partijen geprobeerd. Alleen omdat de provincie haast had met het project, zou de regionale ontwikkeling, die ze eraan wouden koppelen, vertraging opleveren. In de onderhandelingen met de regio (regio betaalde ook mee in dit project) hebben ze de regionale ontwikkeling vastgelegd. Vandaar uit zou de regio (de gemeenten) de financiën terug kunnen verdienen van het project. De regionale ontwikkeling was zijdelings aan het project verbonden, maar niet in het project.

Het consortium heeft een DBFM-contract getekend voor 18 jaar, waarbij 15 jaar onderhoud is. Het contract heeft een waarde van €218 miljoen (www.ppsnetwerk.nl) en de naam van de weg is veranderd van de N50 in de A59. De taken van het project zijn gescheiden, waarbij de provincie Noord-Brabant de publieke partij is en ook opdrachtgever, en waar het consortium de private partij is die verantwoordelijk is voor het ontwerp, bouw, financiering en onderhoud van de weg. Na de voltooiing van de weg betaalt de overheid de private partij voor een periode van 15 jaar een vergoeding voor de beschikbaarheid van de autosnelweg.

Door de Publiek-Private Samenwerking is de weg in december 2005 opgeleverd, uiteindelijk dus vier jaar eerder gerealiseerd dan in het MIT stond gepland. Berekeningen geven aan dat er 7 tot 14% meerwaarde is ten opzichte van traditioneel aanbesteden (Provincie Noord-Brabant, 2006: 19). Volgens de projectmanager van de A59 is er ook een zijstap van meerwaarde. Er wordt vaak gesproken over geld als we het hebben over meerwaarde. Maar er moet ook eens worden gekeken naar de maatschappelijke

meerwaarde die een dergelijk project oplevert. Kijkend naar de goede doorstroming op dit moment, daar is het sluipverkeer zo goed als verdwenen. En de ongevallen zijn ook beduidend afgenomen (eerst 2 doden per jaar). Ook kan de reistijd bekeken worden. Vroeger was het 45 minuten, en nu maar 5 minuten. Ook de grondprijzen stijgen. Dat wordt vaak vergeten.

Samenwerking partijen in de case

Bij de Publiek-Publieke Samenwerking waren de belangrijkste partijen Rijkswaterstaat (Noord-Brabant) en de provincie Noord-Brabant. Volgens een adviseur van Rijkswaterstaat probeert RWS decentrale overheden zoveel mogelijk te betrekken. Het vertrekpunt is om alles samen te doen. Alleen is het moeilijk om al die bestuurslagen op één lijn te krijgen, en daar ook te houden. Er zijn andere rekenregels en doelen, ook al worden gezamenlijke doelen continue gezocht. Bij RWS was er volgens de projectmanager van de A59, het hele project argwaan en achterdocht jegens de provincie. Mede veroorzaakt doordat RWS al het voorwerk al had gedaan, en de provincie de uitvoering overnam. Maar er was op een gegeven moment wel een basis van vertrouwen ontstaan. Het grootste discussiepunt tussen RWS en de provincie waren de kostenramingen. Het ging er vooral om bij wie de risico's lagen, ook ten opzichte van de private partijen. Uiteindelijk werden alle risico's in het DBFM-contract duidelijk vastgelegd, zodat er later ook geen discussie meer over kon zijn. De belangrijkste interne motieven van de provincie waren om de weg te realiseren, en het volgens een DBFM-contract te doen, aldus de projectmanager van de A59. Er komen andere principes naar boven als je praat over een dienst, in plaats van over een product. Als je praat over een product, dan gaat het over hoe je het product wilt hebben. Als je praat over een dienst, gaat het erom wat je ter beschikking stelt. Dan is techniek minder belangrijk, dat is voor de private partijen. Als overheid wil je de dienst hebben. Ze willen een autosnelweg ter beschikking gesteld hebben, waar het verkeer over rijdt en niet over stilstaat. Ook tijdens de bouw. Externe motieven hebben volgens de projectmanager van de A59 niet meegespeeld.

De reden dat het consortium in de samenwerking is gestapt, is volgens de adviseur van Fluor omdat ze vinden dat het een hele effectieve manier is om te bouwen. En om een service gedurende een langere tijd te leveren. Het is mogelijk om heel kosteneffectief voor een grote periode, 20 tot 25 jaar, een product te bouwen, wat uiteindelijk helemaal gericht is op de service die de klant nodig heeft. In dit geval beschikbaarheid. Het gaat bij de A59 niet om de weg zelf, maar dat je de weg kan gebruiken voor vervoer.

De samenwerking tussen de partijen binnen het consortium is volgens de adviseur van Fluor gebaseerd op het verleden. De partijen, Fluor, BAM en Boskalis kenden elkaar al. Fluor heeft vaker met BAM en Boskalis samengewerkt. Met BAM heeft Fluor samengewerkt op het HSL-Zuid project, onder de naam Infraspeed. Het belangrijkste is ook dat de partijen complementair aan elkaar zijn, en niet op elkaars competenties gaan zitten. In het consortium Poort van Den Bosch zijn de taken als volgt verdeeld: BAM moest zorgen voor de aanleg van kunstwerken, geluidsschermen, wegen, groenvoorzieningen en de planning en uitvoering van verkeersmaatregelen, Boskalis was verantwoordelijk voor het grondwerk en de bodemsanering en Fluor was

verantwoordelijk voor het project- en risicomanagement, verkeersmanagement en het verkrijgen van vergunningen en de projectcommunicatie (Provincie Noord-Brabant, 2006: 35).

De keuze voor dit consortium in de Europese aanbesteding is gebaseerd op het criterium wie de laagste prijs had. In de selectiefase moesten de consortiums aan bepaalde voorwaarden voldoen. In dit geval moesten ze ervaring hebben met DBFM contracten, en ze moesten projecten van bepaalde omvang gedaan hebben. Fluor en BAM hadden in het verleden al ervaring met DBFM-contracten in het buitenland. Wat achteraf veel voordelen gaf aan het project.

Zowel de publieke als de private partijen waren het eens dat het niet ging om een product, maar om een dienst. Het gaat dus niet om de weg zelf, maar om de beschikbaarheid van de weg, waar het verkeer over rijdt en niet over stilstaat. Ook tijdens de bouw zelf.

Volgens de projectmanager van de A59 was RWS erg argwanend omdat ze het contract niet kende. De technische afdeling van de gemeente was argwanend om alles aan de private partijen over te laten. Het vergt van alle partijen een cultuuromslag. Het is ook een politiek probleem. RWS staat als uitvoerende organisatie ver van de politiek. Maar dit project zat onder de portefeuille van een Gedeputeerde Staten-lid die voorstander was van een cultuuromslag. Waardoor het project al dichterbij de politiek stond. Ook heeft de projectmanager Wouters van de provincie, ook een verleden van 20 jaar bij RWS Noord-Brabant. De meeste mensen kende hem nog, en hij kende de procedures bij RWS.

Bij RWS ligt het probleem bij het feit dat het al 200 jaar op dezelfde manier werkt, en het ook goed doet. De noodzaak om een cultuuromslag is er niet binnenin de organisatie zelf. Dit wordt ook opgemerkt door RWS zelf (adviseur en projectmanager RWS). Hiervoor is ook de PPS Kennispool opgericht, om over deze drempel te komen en de koudwatervrees bij de werknemers weg te nemen. Geïnterviewden snappen dat de verandering in stappen gaat, en niet in één keer kan komen.

Een sterk punt was volgens de projectmanager van de A59 en de adviseur van Fluor dat door het DBFM-contract in dit project de werkelijke kosten zo goed zichtbaar werden. Dit was echt een eye-opener voor BAM en Boskalis. Een ander voordeel was het boetesysteem die private partijen prikkelden. Na zes weken werd al de eerste boete uitgedeeld. Iets wat het consortium niet had verwacht, maar wel de ogen opende, vooral omdat dit het eerste PPS project was.

Een ander groot leermoment was de F-component van een DBFM, de financieringsconstructie. In een traditioneel werk betaalt de opdrachtgever in maandelijkse termijnen. Hier startte de provincie pas met betalen na voltooiing van de weg. Nadeel is wel dat er rente moest worden betaald, maar voor beide partijen was het van belang om binnen de tijdsplanning gereed te zijn. Wijzigingen waren niet wenselijk, die zouden voor vertraging zorgen, aldus de projectmanager van de A59.

Wat verder opvalt bij de PPS A59 is dat bij de provincie 80% van de mensen die meegewerkt hadden aan de voorbereiding van het contract ook bij de uitvoering bleef. Bij het consortium was iedereen vervangen. Alleen één iemand kende het contract. Dat heeft het consortium later ook toegegeven, dat was hun grootste fout.

Verder heeft dit project meer gekost dan elk ander infrastructuurproject. Dit komt omdat de ontwikkelings- en onderzoekskosten heel hoog waren, er was dan ook nog geen

standaardcontract. Maar het project heeft ook significante meerwaarde opgeleverd, 7 tot 14 %. Als het over meerwaarde gaat, wordt er vaak alleen over geld gesproken. Maar men moet ook kijken naar de tijd en de maatschappelijke meerwaarde. Zoals eerder aangegeven is dit project vier jaar eerder gerealiseerd dan in het MIT stond. De weg is er versneld gekomen doordat er grote verkeersonveiligheid was. Volgens de projectmanager van de A59 was er jaarlijks sprake van twee doden, op de vele sluiproutes ook nog eens twee doden. Waarbij de letselgevallen niet eens genoemd worden. Kijkend naar de goede doorstroming op dit moment, is het sluiptverkeer zo goed als verdwenen. En de ongevallen zijn ook beduidend afgenomen. Ook kan de reistijd bekeken worden. Vroeger was het 45 minuten, en nu maar vijf minuten. Ook de grondprijzen stijgen. Dat wordt vaak vergeten.

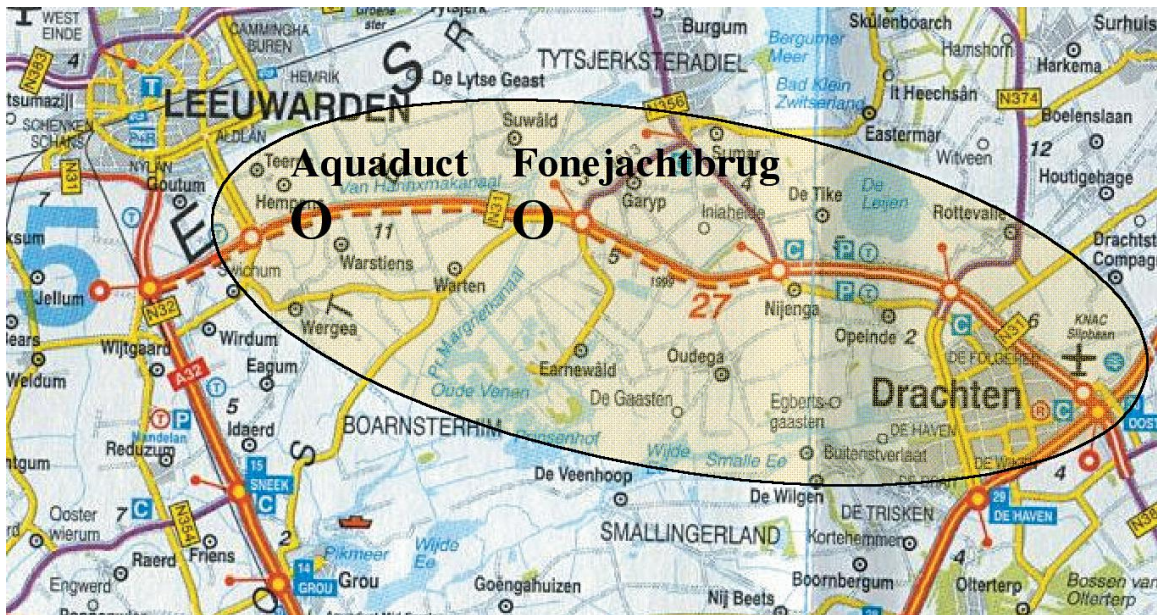
Door PPS is bij de provincie veel kennis en ervaring opgedaan. De provincie streeft ernaar om in de komende jaren meer projecten in Noord-Brabant via PPS te realiseren. De plannen zijn er nu voor de N279 tussen Den Bosch en Helmond, aldus de projectmanager van de A59.

4.4 N31 Wâldwei

Achtergrondinformatie

Na de A59 Rosmalen-Geffen werd de N31 het eerstvolgende PPS infrastructuurproject. De rijksweg N31, lokaal de Wâldwei genoemd, ligt in Friesland en is de hoofdverbinding vanuit Leeuwarden richting Drachten en daarna gaat het verder richting de provincies Groningen en Drenthe. Een deel van de N31 tussen Nijega (bij Drachten) en Hemriksein (Leeuwarden) was één van weinige rijkswegen in Nederland die nog niet verdubbeld was. Hierdoor ontstonden verkeershinder en verschillende (dodelijke) ongevallen. Ook doorsnijdt de N31 het Prinses Margrietkanaal bij de Fonejachtbrug. Deze is onderdeel van de hoofdvaarwegverbinding Lemmer-Delfzijl. Vooral tijdens het zomerseizoen moest de brug regelmatig open zodat de pleziervaart erdoor kon, waardoor er weer verkeershinder ontstond op de Wâldwei (www.bnconcessies.eu).

Om de bovengenoemde problemen op te lossen heeft Rijkswaterstaat ervoor gekozen om de rijksweg N31 te verdubbelen tussen Nijega en Hemriksein (13 kilometer) naar twee keer twee rijstroken, er moest een aquaduct komen bij het Langdeel en de Fonejachtbrug moest verhoogd/vernieuwd worden. Deze oplossingen moesten zorgen voor een verbeterde verkeersveiligheid en -doorstroom (www.ppsnetwerk.nl).



Figuur 5.1: Het werkgebied bij de N31 (DBFM N31, 2007:3)

Bestuurlijke historie

In 1998 hadden toenmalig ministers A. Jorritsma-Lebbink van Verkeer en Waterstaat en M. de Boer van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer het tracébesluit van de N31 vastgesteld. Dit was de laatste stap in het gehele tracé/MER procedure voor de verdubbeling van de N31 (www.verkeerenwaterstaat.nl).

Rond 2000 dacht men om van de N31 een DBFM te maken. Men zocht toen ook een pilot voor PPS. En met opzet werd er voor een pilot in het noorden gekozen, en niet de Randstad. Relatief eenvoudig en het was lijninfrastructuur, aldus de projectmanager van de N31.

Rijkswaterstaat heeft in 2002 besloten, in samenwerking met het Kenniscentrum PPS en het ministerie van Financiën, om de werkzaamheden die moeten worden uitgevoerd aan te besteden als een Publiek-Private Samenwerkings project in de vorm van een DBFMO contract. Het was de eerste keer dat Rijkswaterstaat de contractvorm DBFMO in de praktijk bracht (bij de A59 was het de provincie). Rijkswaterstaat tracht hiermee de beste prijs/kwaliteitsverhouding te verkrijgen, efficiency en innovaties te bevorderen en ook de samenwerking tussen overheid en markt te uit te breiden. De projectmanager van de N31 geeft aan dat het allerbelangrijkste motief voor RWS om in een Publiek-Private Samenwerking te stappen is dat het Rijk heeft gezegd (een politieke insteek) dat er meer aan marktpartijen moet worden overgelaten. Vanuit de gedachte: ‘Waarom niet?’. Waarom zou de markt een heleboel dingen niet kunnen doen? Uiteindelijk is het DBFMO contract getekend tussen:

- Het ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Rijkswaterstaat Directie Noord Nederland - Hoofdafdeling Wegen en Ballast Nedam.
- Dura Vermeer Groep
- De Koninklijke BAM Groep
- Dragados

- Imtech Projects
- Ingenieursbureau Oranjewoud
(www.bnconcessies.eu)

De samenwerking, motieven en de selectie van de partners in deze samenstelling komt verderop in dit hoofdstuk aan de orde.

Rijkswaterstaat had in december 2003 de rechten en plichten uit het contract vervolgens overgedragen aan het consortium Wâldwei.com (Ballast Nedam Infra B.V, Koninklijke BAM Groep N.V en Dura Vermeer Groep N.V.). De financiering (risico en kosten bij eventuele onvolkomenheden in het ontwerp en uitvoering en het herstel hiervan) en het dagelijks beheer en onderhoud van de bestaande en nieuwe rijksweg wordt tijdens de gehele contractduur van 20 jaar overgelaten aan de markt, dus het consortium Wâldwei.com. (www.bnconcessies.eu).

De contractwaarde was €135 miljoen. In het najaar van 2004 begon de bouwfase (Design&Build) gedurende vier jaar (Wâldwei, 2007). Uiteindelijk was de oplevering in december 2007, vier maanden eerder gereed dan gepland was. Ook het ontwerp en de bouw van de N31 zijn, ondanks het duidelijk gespecificeerde programma van eisen (zie: evaluatie DBFM RW31), uiteindelijk binnen het budget gebleven. Berekeningen geven aan dat er een meerwaarde is van 19-20% (www.ppsnetwerk.nl). Een kanttekening hierbij is dat er veel discussie is over de gerealiseerde meerwaarde bij PPS-projecten. Bij de N31 zal nog moeten blijken of de berekende meerwaarde tijdens de contractperiode ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt. Het is namelijk mede afhankelijk van risico's die voor rekening van de overheid zijn, en die pas achteraf geopenbaard kunnen worden of het tot extra kosten leidt. Ook kan de financiële meerwaarde niet alleen maar toe te schrijven is aan de DBFMO contractvorm, maar dat deze ook samenhangt met het algemene markteffect (algemene marktomstandigheden en concurrentiedruk op de markt), waardoor het voordeel in sommige periodes kleiner is, en in andere weer groter kan zijn. Maar al met al, afgezien van de verschillen in marktprijzen, kan het eerste evaluatieoordeel als positief worden bestempeld, zowel kwalitatief als financieel (Klijn&Twist, 2006: 11-12).

Rol van Oranjewoud

Oranjewoud is voor 2% aandeelhouder van het consortium Wâldwei. De rol die Oranjewoud in het project DBFM N31 is de advisering over kwaliteitsaandeel. Het moet beoordelen of de aanbieder (op het onderdeel kwaliteit) die het consortium Wâldwei heeft gedaan voor DBFM N31. Oranjewoud maakt de ontwerpen voor de uitbouw en aanleg van de auto(snelweg) en ook een groot deel van de kunstwerken (bruggen enz.) (www.modernecontractvormen.nl).

Samenwerking partijen in de case

Hoewel RWS ook een aandeel had bij de PPS A59, werd de N31 Wâldwei het eerste project waar RWS zelfstandig een DBFM-contract afsloot en ook de kar trok. Verder bestaat RWS uit regionaal georiënteerde onderdelen. Bij dit project was de dienst Noord-

Nederland van RWS betrokken en bij de A59 was dat de dienst Noord-Brabant. De Publiek-Publieke Samenwerking is bij dit project niet echt een issue geweest, temeer omdat er hier één duidelijke publieke opdrachtgever was.

De projectmanager van de N31 geeft aan dat het allerbelangrijkste motief voor RWS om in een Publiek-Private Samenwerking te stappen is dat het Rijk heeft gezegd (een politieke insteek) dat er meer aan marktpartijen moet worden overgelaten. Vanuit de gedachte: 'Waarom niet?'. Waarom zou de markt een heleboel dingen niet kunnen doen? Landen als Oostenrijk, Engeland en Nieuw-Zeeland hebben bewezen dat het mogelijk is. Dat is de primaire drive erachter. Het tweede is omdat er werd gezegd dat er meerwaarde uit de samenwerking te halen viel, omdat private partijen het uitermate slim zullen aanpakken.

Het zijn hele andere redenen dan in Frankrijk en Groot-Brittannië, waar de overheid een gebrek aan financiën had en de (spoor)wegen in handen van private partijen was. In Nederland kennen we dat motief niet, dat komt door de aardgasbaten. Die worden ook stevig aangewend voor de infrastructuur. Geldgebrek speelde niet echt een rol, het is meer rijksbeleid. En misschien is er nog een argument geweest, maar daar hoort de projectmanager van de N31 verschillende verhalen over. Het argument dat Nederland bij de EU is gekomen, en dat er restricties zijn bij de begrotingstekorten, dat mag maar 3% zijn. Minister Zalm van Financiën vond het destijds mede om die reden, interessant om PPS-constructies aan te gaan, maar het is geen bepalende factor geweest. Volgens een adviseur bij de PPS Kennispool nemen de departementen die het moeten doen de beslissing over een Publiek-Private Samenwerking, en niet Financiën. Dat zijn de Rijksgebouwendienst, VROM, V&W en RWS bij de infrastructuur.

Dat Rijkswaterstaat is afgeslankt is volgens de projectmanager van de N31 geen motief om in de samenwerking te stappen. Wel de gedachte dat meer aan de markt moet worden overgelaten. Voor Rijkswaterstaat wordt meer een regiefunctie gezien, dat is de reden dat RWS is afgeslankt en dat er dus ook kennis verdwenen is. Maar dat wordt wel weer bij marktpartijen opgebouwd. Dus een verschuiving echt van kennisinstituut van Rijkswaterstaat naar marktpartijen.

Maar RWS heeft wel degelijk nog kennis in huis. Zo hebben ze de PPS kennispool. Ook de inkoopkennis wordt op een hoog niveau gehouden, en er zit ook veel ontwikkeling in. Maar de kennis die dadelijk afgeslankt is, is de technische kennis.

De minimalisatie van transactiekosten, snelheid van de markt en de spreiding van financiële risico's zijn motieven die mogelijk mee speelden, maar het is niet de eerste gedachte bij RWS.

De private partijen hadden zich verenigd in een consortium genaamd Wâldwei.com. Deze zijn volgens de financiële controleur van Dura Vermeer de Publiek-Private Samenwerking ingestapt omdat ze denken dat bedrijven effectiever kunnen werken gekeken naar de totale lifecycle. In een DBFM contract, worden bouw en onderhoud bij elkaar gepakt. Om de totale lifecyclekosten te verlagen, vinden zij PPS een goed middel. De bedrijven hebben gezegd dat ze in deze markt gaan opereren. In het buitenland gebeurt het niet meer anders, tenzij wordt aangetoond dat het anders moet of goedkoper is.

Van initiatief tot aan sloop was alleen de bouw voor de aannemers. Tegenwoordig heb je het ontwerp, beheer en onderhoud wat bij een PPS zit. Er is een beweging naar meer DBFM contracten.

Volgens de financiële controleur van Dura Vermeer is er bij de N31 niet echt sprake van compatibiliteit. Want BAM, Ballast Nedam en Dura Vermeer lijken veel op elkaar. Ze kunnen alle drie wegen aanleggen en betonwerken uitvoeren. De samenwerking is eigenlijk tot stand gekomen doordat Dura Vermeer graag mee wou doen. Er zat een zandwinningput van Ballast Ham, onder Ballast Nedam en HBG. Daarnaast werkt Dura Vermeer al jaren met Ballast Nedam, daar zie je de klik uit het verleden. Daarnaast had de HBG al enige ervaring op concessiegebied. Al die aspecten bij elkaar heeft het tot een consortium gesmeed. Nadien is het overgegaan van HBG naar BAM. Er zit wel enige mate van logica achter de vorming van het consortium. Het moet een redelijk groot bedrijf zijn, dit komt door de transactiekosten en het deel eigen vermogen dat je moet inbrengen. Maar inderdaad, het delen van de transactiekosten en risico's en het niet volledig lamleggen van je bedrijf (kost groot deel van je capaciteit als een bedrijf het alleen zou doen) zijn allemaal redenen. De cultuur tussen Ballast Nedam en Dura Vermeer is wel min of meer hetzelfde. Ballast Nedam is dan wel internationaal gegaan. Of mensen elkaar aardig vonden in het verleden en goed hadden samengewerkt, zijn allemaal aspecten die leiden tot een bepaald consortium.

In de tender was het één groot consortium volgens de financiële controleur van Dura Vermeer. Dat kwam omdat je aan bepaalde omzeteisen moest voldoen en een ingenieursbureau moest hebben. Vandaar dat Dragados en Oranjewoud er ook inzaten. Ook een installateur was nodig, dat werd Imtech. Op het moment dat het contract gesloten werd, zijn Imtech en Oranjewoud eruit gestapt en als belangrijke onderaannemers weer toegevoegd aan de EPC (Engineering Procurement Company). Dat is de feitelijke bouwer. Oranjewoud heeft ingenieurswerk gedaan (zie: rol van Oranjewoud), en Imtech de engineering en uitvoering gedaan van de installaties. Toen bleven de drie bouwbedrijven over die het echte consortium vormden. Dragados was weer een apart verhaal. Dragados was weer de moeder van HBG, er zat veel concessiekennis. Omdat het nieuw was, die zullen ze vooral ingebracht hebben tijdens de tender, maar erna hebben ze amper een rol gespeeld.

De cultuur tussen bedrijven en Rijkswaterstaat is wezenlijk anders. Binnen de aannemende partij is het vooral doorgaan en niet teveel zeuren over een handtekening. Terwijl RWS heel procesgericht is, en de handtekening nodig heeft om uiteindelijk tot betaling over te kunnen gaan. Dit heeft in het begin veel discussie geleverd en hier en daar zelfs wrijving. Maar RWS heeft de bedrijven goed opgevoed, en de bedrijven RWS ook wel. In cultuur is het absoluut naar elkaar toegegroeid volgens de financiële controleur van Dura Vermeer. Er werden ook regelmatig dingen uitgesproken. Van de aannemerskant was er begrip waarom dingen liepen zoals ze liepen bij RWS.

Volgens de projectmanager van de N31 waren alle partijen het erover eens dat het contract, na vier jaar in de bouwfase te zijn toegepast, goed in elkaar zat. De contracten moet je wel trachten zo te formuleren, dat ze 20 tot 25 jaar toepasbaar zijn. Maar niet de

illusie hebben dat het ook lukt, de wereld eromheen verandert. Dus er moet niet uitgesloten worden dat er ook contractwijzigingen komen.

Het grote leerpunt bij een DBFM-contract is het aannemen van een goede cultuur, aan beide zijden. Het betekent dat de overheid als opdrachtgever ver afstaat van de materie, maar wel wil weten of het proces beheerst wordt. Maar RWS is niet meer de partij die alle oplossingen bedenkt. Bijna alles ligt bij de opdrachtnemer, en daar moet je het ook bij laten liggen. De opdrachtnemer moet het zelf doen. Over en weer valt er nog best veel in te verbeteren.

Verder blijkt uit de N31 dat de kennis en ervaring vooral via mensen wordt overgedragen. De continuïteit in projectteams is belangrijk. Beide partijen moeten deze continuïteit zoveel mogelijk bevorderen. Ook na het project, via lezingen en symposia, maar het enthousiasme moet ook worden overgedragen. Dat is vooral een rol voor PPS Netwerk, die dat heel goed doen. Zij bereiken overheden en marktpartijen. En de PPS Kennispool brengt het enthousiasme vooral over bij de Rijksoverheid, merkt de projectmanager van de N31 op.

Wat verder opvalt, is dat volgens de financiële controleur van Dura Vermeer dat men van de A59 niet veel heeft geleerd. BAM zat wel in beide projecten en daar hebben ze lering uit getrokken. Maar je merkt dat contracten toch wel dusdanig van elkaar verschillen. Dus dat je zelf zaken op moet pakken en uitwerken. Het is een DBFM contract, maar toch dermate verschillend, dat het lastig is. Je ziet wel dat het tendeert naar één standaard. Het blijft doorgaan tot het standaardcontract helemaal goed is, en dan nog moet er soms wat veranderingen in toegepast worden. Maar de impact van de wijzigingen moeten steeds kleiner worden.

PPS heeft innovatie als één van de triggers, maar DBFM contracten niet gemaakt om veel te innoveren, ook de N31 niet. Het zijn redelijk harde contracten met harde data in tijd. Er wordt wel vaak gekozen voor proven technologie omdat het minder risico vergt. Je zit in een situatie waar je betaald wordt voor het beschikbaar stellen van de weg. Als je gaat experimenteren, komen er risico's om de hoek kijken. Innovaties stimuleer je meer met alliantiecontracten.

5 Resultatenanalyse

5.1 Inleiding

Op basis van de bevindingen uit de documentenanalyse en de gehouden interviews zullen de twee geselecteerde cases door mij geanalyseerd worden aan de hand van mijn theoretisch kader. Er zal begonnen worden met de DBFM A59 en daarna volgt de N31 Wâldwei. Na de analyse van de cases zal er een opsomming worden gegeven wat er allemaal geleerd is van de pilotprojecten. Ten slotte zal er een analyse komen van de rapporten van de commissie Ruding en Elverding.

5.2 DBFM A59

In deze paragraaf zal ik op basis van de documentatie en op basis van de interviews met betrokkenen proberen om een zo goed mogelijk antwoord te geven op de vraag of we ook daadwerkelijk met een PPS te maken hebben, en in welke vorm. Daarna zal er gekeken worden wat de motieven van samenwerking waren in het project van de belangrijkste betrokkenen, hoe de selectie van partners is verlopen, en hoe en in welke mate de integratie van cultuur en systemen is verlopen.

5.2.1 Elementen van PPS

Ik zal deze analyse beginnen met het toetsen van de elementen (2.2) die van belang zijn bij de definiëring van Publiek-Private Samenwerking, zodat we er zeker van kunnen zijn dat we met een PPS te maken hebben.

Het eerste element, dat er geen sprake is van vrijblijvendheid, spreekt bij PPS bij infrastructuur eigenlijk bijna voor zich (bij PPS op andere gebieden ligt het minder voor de hand, o.a. bij PPS bij ontwikkelingssamenwerking en gebiedsontwikkeling). Dit komt mede doordat er een DBFM-contract wordt gesloten voor een langere periode tussen twee partijen. Hiermee wordt gelijk ook aan het tweede element voldaan. Bij de PPS A59 viel de keuze van de opdrachtgever, de provincie (in samenwerking met Rijkswaterstaat), op januari 2001 op het consortium Poort van Den Bosch. Er werd een DBFM-contract getekend voor de duur van 18 jaar, waarbij de publieke partij de taken uitbesteed en het consortium de private partij die verantwoordelijk is voor het ontwerp, bouw, financiering en onderhoud van de weg. Uiteindelijk werden alle risico's in het DBFM-contract duidelijk vastgelegd, zodat er later ook geen discussie meer over kon zijn. De kosten werden goed zichtbaar. Dat was in traditioneel aanbestede projecten niet het geval. Ook kon de opdrachtgever boetes uitdelen als de private partij op bepaalde punten niet voldeed. Het boetesysteem heeft gezorgd dat het consortium tussentijds goed werk afleverde, en de financieringsconstructie (waarbij het grootste gedeelte van de beloning pas werd betaald door de provincie na voltooiing van de weg) die zorgde dat het project uiteindelijk ook binnen de gestelde deadline bleef (zelfs een maand eerder opgeleverd dan gepland). Het boetesysteem en de financieringsconstructie prikkelden het consortium goed werk te leveren. Hiermee wordt ook voldaan aan element drie, hoewel er niet echt sprake was van innovatie. Er was zeker sprake van het vierde element, dat PPS een

middel is om een projectdoel beter te realiseren. Na het tracébesluit in 1995 voor de ombouw van de autoweg tot autosnelweg bij de A59, kwam in het jaar dat de ombouw zou beginnen, 1998, het MIT uit. Hierin stond dat de financiële middelen voor de ombouw werden uitgesteld. Mede door lobbyen van provincie en gemeenten, werd PPS als middel gezien om het project sneller en goedkoper te realiseren. Het project is vier jaar eerder gestart dan in het MIT stond. Het consortium heeft een DBFM-contract getekend voor 18 jaar, waarbij 15 jaar onderhoud is.

Het vijfde element, de meerwaarde was er ook voor beide partijen. Berekeningen geven aan dat er 7 tot 14% meerwaarde is ten opzichte van traditioneel aanbesteden.

Omdat dit project de voorloper was van alle andere projecten waren de ontwikkelings- en onderzoekskosten heel hoog, waardoor de DBFM A59 meer heeft gekost dan elk ander infrastructuurproject in Nederland. Daar kon dit project verder ook niets aan doen.

Maar niet alleen naar het geld kijkend, heeft het ook veel maatschappelijke meewaarde. Zoals hierboven al aangegeven is het project vier jaar eerder af dan gepland in het MIT. Dus vier jaar minder verkeersonveiligheid, betere doorstroming (van 45 naar 5 minuten), geen sluisverkeer en stijging van de grondprijzen. We kunnen dus ook officieel spreken van een Publiek-Private Samenwerking, zoals het in de theorie is beschreven.

In de volgende tabellen zal ik steeds de karakterisering dikdrukken, waar in dit onderzoek sprake van is, en de indicator beschrijven zoals die uit het onderzoek naar voren is gekomen.

<i>Publiek-Private Samenwerking</i>		
karakterisering	conceptualisering	belangrijkste indicatoren
Innovatie	De opdrachtnemer die komt met vernieuwende producten of diensten.	<ul style="list-style-type: none"> • Geen sprake van innovatie
Risicodeling	De financiële risico's verspreidt over zowel publiek als private partijen.	<ul style="list-style-type: none"> • Er is sprake van risicoverdeling tussen de Provincie (publiek) en het consortium Poort van Den Bosch (privaat), de risico's zijn opgenomen in het DBFM-contract.
Meerwaarde	De winst die te behalen valt met PPS ten opzichte van een traditioneel uitgevoerd infrastructuurproject	<ul style="list-style-type: none"> • In dit project was er sprake van tijdswinst, aangezien de verbreding van de A59 vier jaar eerder is begonnen. • Ook is er sprake van financiële meerwaarde, deze ligt volgens de berekeningen tussen de 7 en 14% • Maatschappelijke meerwaarde (betere doorstroming verkeer, veiligheid verhoogt).

5.2.2 Concessie of alliantie

De twee verschillende organisatorische vormen van Publiek-Private Samenwerking geven aan waar de nadruk op wordt gelegd, en hoe er precies gewerkt wordt.

In een PPS concessie worden het ontwerp, de bouw, de financiering en het beheer van een infrastructuurproject geïntegreerd in een contract. De meerwaarde die ontstaat, ligt in de lagere kosten van de coördinatie tussen de verschillende componenten. Dit is het geval

bij de A59, waar de nadruk wordt gelegd op het Design, Built, Finance and Maintain contract. De taken van het project zijn gescheiden, waarbij de provincie Noord-Brabant de publieke partij is en ook opdrachtgever, en waar het consortium de private partij is die verantwoordelijk is voor het ontwerp, bouw, financiering en onderhoud van de weg voor 18 jaar.

De interesse van private en publieke partijen wordt pas gewekt als er de mogelijkheid is om substantiële meerwaarde te creëren. Deze was ook zeker aanwezig, voordat het project begon. Dat heeft de taskforce PPS van de provincie onderzocht (zie 6.2.1 element vijf voor de uiteindelijke meerwaarde). Bij de A59 is te zien dat de contractant duurzame materialen gebruikte voor de constructie van de weg. Omdat deze wist dat het ook verantwoordelijk werd voor het beheer van de weg voor 15 jaar. Uiteindelijk werden de extra kosten terugverdiend met lagere kosten voor het onderhoud.

Een DBFMO eist wel van de overheid om anders te denken en te werken, waarbij de overheid taken zal kunnen en zelfs moeten loslaten, enige wat de overheid moet doen is controleren. Dit element van het concessiemodel heeft wel wat gevegd van Rijkswaterstaat en ook de provincie. Het vergde een cultuuromslag en vertrouwen om alles over te laten aan de private partij. Vooral bij het allereerste PPS project in Nederland. Er is te zien dat dit in het begin van het project moeizaam ging, vooral bij de overheid die alles gedetailleerd op papier wilde hebben en overall een handtekening. Terwijl de private partijen zich hier minder druk om maakten. Uiteindelijk werden alle risico's in het DBFM-contract duidelijk vastgelegd, zodat er later ook geen discussie meer over kon zijn. Ook controleerde de publieke partijen de private partijen en kon het boetes uitdelen. Gaandeweg ging het steeds beter tussen de partijen en er kwam een basis van vertrouwen. Dit is eigenlijk een element van het alliantiemodel. Het onderling vertrouwen bij PPS is meer gemeengoed bij gebiedsontwikkeling. Want daar bestaat PPS al 20 jaar. Bij de A59, waar alles nog in de kinderschoenen stond, moest men hier nog erg aan wennen. Ook was er geen vroege betrokkenheid van private partijen zoals dat bekend staat in het alliantiemodel.

De PPS A59 heeft, ondanks kleine elementen van het alliantiemodel, vooral de kenmerken van het concessiemodel.

<i>Publiek-Private Samenwerking organisatievormen</i>		
karacterisering	conceptualisering	belangrijkste indicatoren
Concessie	Publiek-Private Samenwerking gericht op contract en concessie	<ul style="list-style-type: none"> • De provincie verkoopt de lange termijn exploitatierechten voor 18 jaar aan het consortium Poort van Den Bosch. • Er is een programma van eisen aanwezig. Gedetailleerd uiteengezet in het (DBFM) contract • De provincie controleert op de eisen en kan dan ook boetes uitdelen. • Er is een focus op meerwaarde in de vorm van (tijd)efficiëntie en kostenreductie.
Alliantie	Publiek-Private Samenwerking gericht op coördinatie en organisatie	<ul style="list-style-type: none"> • Er is één indicator aanwezig die bij het alliantiemodel hoort. Dat is het onderling vertrouwen. Het is een belangrijke factor. De partijen in de samenwerking moesten elkaar kunnen vertrouwen, en sommige dingen loslaten.

Er is bij de A59 dus sprake van het concessiemodel als samenwerkingsmodel, maar past dit model ook het beste bij de case? Als er gekeken wordt naar de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, past dit het beste bij het concessiemodel. Omdat er een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen de Provincie als opdrachtgever en het consortium Poort van Den Bosch als opdrachtnemer en er geen horizontale verhoudingen zijn. Ook houdt de coöperatie tussen de twee partijen op na de aanbesteding.

Ook is er bij dit project een sterke nadruk op het DBFM-contract. Het consortium heeft een DBFM-contract getekend voor 18 jaar, waarbij 15 jaar onderhoud is. Ook al is er sprake dat er meer wederzijds vertrouwen moet zijn zoals hierboven al is aangegeven, past de A59 op dit punt toch meer bij het concessiemodel.

Zoals hierboven is aangegeven is er een programma van eisen aanwezig die de scope aangeeft en die gedetailleerd uiteengezet is in het DBFM-contract door de opdrachtgever (publieke partij). De private partij wordt hier niet bij betrokken en wordt pas betrokken tijdens het contract.

Er is ook een sterke tendens naar duidelijke verdelingen en grenzen tussen verantwoordelijkheden. De provincie is de opdrachtgever. RWS wordt wel overal bij betrokken, maar de verantwoordelijkheden liggen bij de provincie. Er is niet alleen sprake van een concessiemodel. Dit model past dan ook het beste bij deze case.

<i>Wanneer past een PPS organisatievormen het best bij een bepaalde casus</i>		
karacterisering	Conceptualisering	indicatoren
Concessie	Publiek-Private Samenwerking gericht op contract en concessie	<ul style="list-style-type: none"> • Er is een duidelijk onderscheid tussen opdrachtgever (provincie) en opdrachtnemer (consortium Poort van Den Bosch) en van samenwerking is vooral sprake in de beginfase. • Bij de A59 is een sterke nadruk op contracten • De provincie bepaalt en specificeert (grotendeels) de problemen en oplossingen • Er is bij de A59 sprake van een tendens naar duidelijk onderscheid en grenzen in een programma van eisen dat gedetailleerd is weergegeven in het contract
Alliantie	Publiek-Private Samenwerking gericht op coördinatie en organisatie	<ul style="list-style-type: none"> • Niet van toepassing

5.2.3 Motieven van Samenwerking, selectie van partners en de integratie van cultuur en systemen.

In deze paragraaf zal aan de hand van Strategic management theorie getoetst worden of de publieke en private partijen wel bij elkaar passen en of deze elkaar ook daadwerkelijk sterker maken. Hierbij zullen de motieven van samenwerking, de selectie van partners en de integratie van cultuur en systemen bekeken worden.

Ten eerste de motieven van samenwerking. Ik zal eerst de motieven analyseren van de Publiek-publieke kant. Dat zijn Rijkswaterstaat en de provincie Noord-Brabant. RWS probeert decentrale overheden zoveel mogelijk te betrekken. Het vertrekpunt is om alles

samen te doen. Alleen is het moeilijk om al die bestuurslagen op één lijn te krijgen, en daar ook te houden. Het grootste discussiepunt tussen RWS en de provincie waren de kostenramingen. Het ging er vooral om bij wie de risico's lagen, ook ten opzichte van de private partijen. Uiteindelijk werden alle risico's in het DBFM-contract duidelijk vastgelegd, zodat er later ook geen discussie meer over kon zijn.

De belangrijkste interne motieven van de provincie om in een PPS te stappen waren om de weg te realiseren, en het volgens een DBFM-contract te doen. De techniek is minder belangrijk, dat is voor de private partijen. En ook de snelheid die een PPS project kan leveren. PPS is een middel dat het project vier jaar naar voren haalt, en er ook voor kan zorgen dat een project eerder klaar is dan is gepland. Als overheid wil je de dienst hebben. Ze willen een autosnel ter beschikking gesteld hebben, waar het verkeer over rijdt en niet over stilstaat. Ook tijdens de bouw. Er zijn dus sprake van interne motieven om een samenwerking aan te gaan.

Van externe motieven is geen sprake volgens geïnterviewden. Hoewel PPS is komen overwaaien vanuit andere landen, zijn dat niet de motieven van de publieke partijen om een samenwerking aan te gaan. En in Strategic management theorie bedoelen ze toch meer een samenwerking veroorzaakt door globalisatie of regionalisatie om de organisatie staande te laten houden. Daar is hier bij de A59 geen sprake van.

<i>Motieven vormen Samenwerkingen</i>		
karacterisering	conceptualisering	belangrijkste indicatoren
Interne motieven	Motieven binnenin de organisatie om tot een samenwerking te komen.	<ul style="list-style-type: none"> • Weg realiseren volgens een DBFM-contract, waar de weg ook tijdens de bouw ter beschikking is voor het verkeer. • De snelheid van het project, niet bereikbaar via traditionele aanbesteding • Er wordt nadrukkelijk gesproken over spreiding van risico's.
Externe motieven	Motieven buiten de organisatie om tot een samenwerking te komen.	<ul style="list-style-type: none"> • Geen sprake van externe motieven.

De reden het consortium in de samenwerking is gestapt, is omdat ze vinden dat het een hele effectieve manier is om te bouwen. En om een service gedurende een langere tijd te leveren. Het is mogelijk om heel kosteneffectief voor een grote periode, 20 tot 25 jaar, een product te bouwen, wat uiteindelijk helemaal gericht is op de service die de klant nodig heeft. In dit geval beschikbaarheid. Het gaat bij de A59 niet om de weg zelf, maar dat je de weg kan gebruiken voor vervoer. Natuurlijk gaat het in eerste instantie ook om het geld. Er gaan miljoenen om in zulke contracten. Een consortium is verzekerd van een contract met werkzaamheden voor een periode tussen de 20 en 25 jaar.

Nu de motieven van samenwerking geanalyseerd zijn zal ik verder gaan met de selectie van partners. Kijkend naar dit project is het uniek dat de provincie opdrachtgever is van de verbreding van een rijksweg. De provincie staat wel veel dichterbij de regio, dan Rijkswaterstaat. Rijkswaterstaat mag en kan als uitvoerende organisatie van het ministerie veel minder dan de provincie, die als regiobeheerder veel meer kan, en directer

betrokken is bij de problematiek in de regio. Door een samenloop van omstandigheden is de provincie de trekker van het project geworden met RWS op de achtergrond als ondersteuning. De provincie zag het belang van het naar voren halen van het project, ging hiervoor dan ook lobbyen, en is de opdrachtgever geworden.

De keuze van de opdrachtgever voor dit consortium in de Europese aanbesteding is gebaseerd op het criterium wie de laagste prijs had. In de selectiefase moesten de consortiums aan bepaalde voorwaarden voldoen. In dit project moesten ze ervaring hebben met DBFM-contracten, en ze moesten projecten van bepaalde omvang gedaan hebben. Fluor en BAM hadden in het verleden al ervaring met DBFM-contracten in het buitenland. De bedrijven moeten dus competenties hebben op het gebied van DBFM-contracten en relatief grote projecten. Dit zijn taakgerelateerde criteria waarop de overheid selecteert.

<i>Partnersselectie</i>		
karakterisering	conceptualisering	belangrijkste indicatoren
Taakgerelateerde criteria	Refereert naar variabelen sterk gerelateerd aan levensvatbaarheid voorgestelde operatie van een organisatie	<ul style="list-style-type: none"> Het consortium heeft bepaalde competenties, waarop het is geselecteerd door de opdrachtnemer. Deze competenties zijn projecten van bepaalde omvang en ervaring met DBFM-contracten (in het buitenland)
Partnergerelateerde criteria	Refereert naar de variabelen die de partners karakteriseert.	<ul style="list-style-type: none"> Niet van toepassing

De samenwerking tussen de partijen binnen het consortium is gebaseerd op het verleden. De partijen, Fluor, BAM en Boskalis kenden elkaar al. Fluor heeft vaker met BAM en Boskalis samengewerkt. Het belangrijkste is ook dat de partijen complementair aan elkaar zijn, en niet op elkaars competenties gaan zitten. Deze refereren naar de variabelen van gunstig verleden en compatibiliteit. Het zijn de variabelen die partners karakteriseert. Dus bij de private partijen kijken ze vooral naar partnergerelateerde criteria.

<i>Partnersselectie</i>		
karakterisering	conceptualisering	belangrijkste indicatoren
Taakgerelateerde criteria	Refereert naar variabelen sterk gerelateerd aan levensvatbaarheid voorgestelde operatie van een organisatie	<ul style="list-style-type: none"> Niet van toepassing
Partnergerelateerde criteria	Refereert naar de variabelen die de partners karakteriseert.	<ul style="list-style-type: none"> Het gunstig verleden tussen de private partijen Fluor, BAM en Boskalis was een belangrijke factor Compatibiliteit tussen de private partijen was een belangrijke factor.

Als we kijken naar de integratie van cultuur en systemen ging dat in het begin met horten en stoten. Dat is enigszins logisch als we in ogenschouw nemen dat dit het allereerste PPS project ooit is dat in Nederland werd gestart. Rijkswaterstaat was erg argwanend omdat ze het contract niet kende. De technische afdeling van de gemeente was argwanend om alles aan de private partijen over te laten. Het vergt van alle partijen een cultuuromslag. Het is misschien ook een bepalende factor geweest dat de projectmanager van de A59, de heer Wouters van de provincie, ook een verleden van 20 jaar bij RWS Noord-Brabant heeft gehad. De meeste mensen kende hem nog, en hij kende de procedures bij RWS. Hij kon zich dus heel goed inleven bij Rijkswaterstaat.

De samenwerking tussen publiek en private partijen is, ondanks de argwaan in het begin goed verlopen. Er was duidelijk een gemeenschappelijk belang. De provincie wou dat de verbreding van de A59 er op tijd kwam, dat wou het consortium ook (niet op tijd is boete betalen). Die weg heeft ook gelijk de veiligheid verbeterd. Dat was ook een belangrijk thema voor het consortium. Op het moment dat het contract er lag, zijn alle partijen er gewoon mee aan de slag gegaan. Er was verder geen strijd, maar er is altijd wel discussie over wat er in het contract staat, en wie welke verplichtingen heeft. Dat is niet altijd helemaal duidelijk bij een DBFM contract.

In het consortium Poort van Den Bosch zijn de taken als volgt verdeeld: BAM moest zorgen voor de aanleg van kunstwerken, geluidsschermen, wegen, groenvoorzieningen en de planning en uitvoering van verkeersmaatregelen, Boskalis was verantwoordelijk voor het grondwerk en de bodemsanering en Fluor was verantwoordelijk voor het project- en risicomangement, verkeersmanagement en het verkrijgen van vergunningen en de projectcommunicatie. De cultuur tussen de private partijen zijn in grote mate hetzelfde. Het verleden heeft uitgewezen dat deze bij elkaar pasten.

Er valt hieruit op te maken dat ondanks het goed verlopen project, er geen sprake was van verstrengeling van cultuur en systemen tussen de publieke partijen onderling en de publieke en private partners onderling. In het consortium zelf, was er wel verstrengeling van cultuur.

<i>Integratie cultuur en systemen</i>		
karacterisering	conceptualisering	belangrijkste indicatoren
Integratie cultuur en systemen	Refereert naar variabelen die met elkaar integreren voor een betere samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> • Er is hier geen of in minder mate sprake van omdat de cultuurverschillen (in het allereerste) PPS-project nog te groot zijn.

Als alles kort wordt opgesomd, kan er wel gesteld worden dat de motieven van de publieke partijen onderling wezenlijk verschillen. Rijkswaterstaat is er min of meer ingerold, terwijl de provincie ook echt belang zag, en de trekker is geworden van de verbreding van een rijksweg.

De private partijen daarentegen hadden wel een gezamenlijk doel. Zij zagen zich in dit project verzekerd van een contract met werkzaamheden voor een periode tussen de 20 en 25 jaar.

De selectie van de provincie voor dit consortium is gebaseerd op de laagste prijs. De selectie van het consortium, Fluor, BAM en Boskalis voor elkaar is niet toevallig tot stand gekomen. Maar op basis van het verleden ontstaan. De integratie van cultuur en systemen verliep vooral tussen de publieke partijen moeizaam. Bij de private partijen ging dat erg goed, er was zelfs sprake van cultuurverstrengeling. Tussen de Publieke en Private partijen samen was er niet echt sprake van integratie. Wel steeds meer inleving en begrip voor elkanders positie. Bij dit project was dus vooral de fit tussen de Publiek-Publieke samenwerking die eruit springt. Die was gewoonweg moeizaam. De twee verschillende bestuurslagen pasten in dit project niet goed bij elkaar, en maakten elkaar dan ook niet echt sterker. De provincie lukte het om zich niet teveel te bemoeien met de private partijen, wat de samenwerking juist weer sterker maakte.

Wat verder naar voren komt is dat decentrale overheden (in deze case de provincie) wel de bereidheid hebben om te participeren in PPS. De transactiekosten zijn inderdaad hoog, wat nog wel een struikelblok kan vormen. Wat goed naar voren komt uit de analyse van Strategic management theorie is dat er aan de bestuurscultuur en ambtelijke voorbereiding nog het nodige verbeterd kan worden.

5.2.4 Adviezen Commissie Ruding en Elverding bij de A59

Regionale overheden zijn bijna nooit betrokken bij PPS-projecten. Deze case is dan ook een uitzondering, dat de provincie de trekker is van een rijksweg. Om van PPS een geaccepteerd instrument te maken bij de uitvoering van het overheidsbeleid, en ook op het niveau van regionale overheden, is er het advies voor een regionaal PPS fonds van de commissie Ruding. Uit Strategic management theorie blijkt dat een regionaal PPS fonds niet nodig is om van PPS een geaccepteerd instrument te maken. Decentrale overheden zijn bereid te participeren in PPS. Regionale partijen, zoals de provincie kunnen een PPS project uit zichzelf starten als zij er belang in zien. Bij een regionale weg worden regionale partijen zelf de opdrachtgever. Bij een rijksweg zou dat in samenwerking moeten gebeuren met RWS. Dan moet er wel wederzijds vertrouwen zijn, anders krijg je de spanning die ook te constateren was tussen RWS en de provincie bij de A59. Als dit in ogenschouw wordt genomen, kan er gesteld worden dat er minder nadruk op contracten komt, en meer nadruk op vertrouwen. Een indicator van het alliantiemodel.

<i>Commissie Ruding & Commissie Elverding</i>		
karacterisering	conceptualisering	belangrijkste indicatoren
Regionaal PPS fonds	Een fonds voor decentrale overheden om kleine PPS-infrastructuurprojecten te realiseren.	<ul style="list-style-type: none"> • Bij de case niet van toepassing

Uit het onderzoek blijkt dat de samenwerking waarbij infrastructuur en gebiedsontwikkeling in één project komen eigenlijk nauwelijks voorkomt. Er wordt wel over nagedacht, bij de A59 zelfs zijdelings betrokken, maar om het in één project te stoppen is nog erg complex. Uit de analyses van de pilotprojecten blijkt ook dat infrastructuurprojecten horen bij het concessiemodel, en niet bij het alliantiemodel.

Bij de verbreding van de A59 is er over combinatie van lijninfrastructuur met gebiedsontwikkeling gedacht. Maar niet uitgevoerd, doordat het (nog) te ingewikkeld was. De complexiteit zal alleen maar toenemen als dergelijke projecten gecombineerd worden en er komen steeds meer stakeholders bij kijken. Maar als een dergelijk project een succes is, is er ook een nog grotere meerwaarde.

Het initiatief van een weg moet misschien wel vanuit de regionale overheden zelf komen, en niet meer vanuit RWS. Dan creëer je het belang zoals bij de A59. Bij de A59 was er wel een regionale ontwikkeling. Het was er zijdelings aan verbonden, maar niet in het project zelf. Hier zie je dus dat een decentrale overheid dit makkelijk(er) kan bewerkstelligen dan Rijkswaterstaat.

Men probeert bij deze aanbeveling het concessie en –alliantiemodel dus te combineren (lijninfrastructuur met gebiedsontwikkeling).

Contractuele integratie weginfrastructuur en gebiedsontwikkeling	Combinatie van weginfrastructuur- en gebiedsontwikkelingsprojecten	<ul style="list-style-type: none"> Bij de A59 was er geen sprake van combinatieprojecten
--	--	---

Omdat de A59 de voorloper was van alle andere projecten waren de ontwikkelings- en onderzoekskosten heel hoog, waardoor de DBFM A59 meer heeft gekost dan elk ander infrastructuurproject in Nederland. Er is dus te zien dat deze aanbeveling terug te herleiden is naar het pilotproject van de A59. Om niet telkens opnieuw het wiel uit te vinden, is er een DBFM-standaardcontract ontwikkeld dat voor 95% hetzelfde is als het contract bij de A59. Aangezien er minder ontwikkeling- en onderzoekskosten nodig zijn en ook omdat het contract zal aangepast worden aan de laatste ontwikkelingen zullen afwijkingen aan het standaardcontract steeds minder noodzakelijk zijn. Verder zijn er standaardaanbestedingsdocumenten en is er een handboek DBFM opgesteld. Bij dit punt kan gesteld worden dat het concessiemodel dat past bij de A59, op dit punt alleen maar wordt versterkt. Er is een sterke nadruk op contracten.

Verlagen transactiekosten	Het verlagen van transactiekosten wat vaak als een barrière wordt gezien voor PPS	<ul style="list-style-type: none"> Bij de case van de A59 is er sprake van standaardisering van contract- en aanbestedingsdocumenten
---------------------------	---	---

Op dit moment duren een verkenning en planstudiefase gemiddeld tien jaar, inclusief de bouw in totaal veertien jaar. Bij de A59 deed RWS een vooronderzoek in 1985, en in 2002 begon pas de bouw. Bij de A59 werd het beschikbaar stellen van financiële middelen uitgesteld. Dit zorgde pas voor een stroomversnelling (provincie nam de taak op zich). De brede verkenningsfase is een aanbeveling, die is terug te koppelen naar de casus van de A59, waar er 17 jaar over is gedaan voordat het project gestart werd. In de case zelf is nog geen echte brede verkenningsfase, maar uit Strategic management theorie blijkt dat de betrokkenen in de case wel voor het feit zijn om projecten eerder te laten starten. PPS is een middel geweest voor de provincie dat het project vier jaar naar voren haalt, en er ook voor kan zorgen dat een project eerder klaar is dan is gepland, blijkt uit

de motieven van samenwerking. Als er geen vroege betrokkenheid van de provincie was, dan zou RWS het project pas vier jaar later starten. Uit deze analyse komt goed naar voren dat er elementen uit het alliantiemodel zullen worden toegepast bij infrastructuurprojecten. Zo is de vroegtijdige betrokkenheid van de omgeving (bewoners, decentrale overheden, bedrijven en milieuorganisaties) een variant van één van de kenmerken van het alliantiemodel, namelijk: *‘de vroegtijdige betrokkenheid van private partij in bepalen doel en richting van het project’*. Ook het feit dat RWS een rijksweg overlaat aan de provincie, is gebaseerd op meer horizontale verhoudingen tussen partijen. Het geeft aan dat RWS, ondanks de argwaan, de provincie de trekker liet zijn van dit project.

Brede Verkenningfase	Brede verkenningfase waar in een vroeg stadium bewoners, decentrale overheden, bedrijven en milieuorganisaties ruim betrokken worden, en er ook sprake is van heldere tijdsafspraken en een gebiedswijze benadering.	<ul style="list-style-type: none"> Betrokkenheid van de provincie (decentrale overheid) in vroeg stadium
----------------------	--	---

Als ik de vijfde aanbeveling toets, de verbetering van bestuurscultuur en ambtelijke voorbereiding, dan zie je de problematiek die uit Strategic management theorie naar voren kwam. Bij de A59 komt naar voren dat de bestuurscultuur en ambtelijke voorbereiding sterk verbeterd kan worden. Bij de A59 bleek uit Strategic management theorie al een duidelijke scheiding tussen Rijkswaterstaat en de provincie. De verschillende bestuurslagen gingen moeizaam met elkaar overweg.

Uit de interviews blijkt dat de huidige bestuurscultuur mede oorzaak is van de vele vertragingen. Het niet van de grond komen van PPS ligt weer aan koudwatervrees bij Rijkswaterstaat, dit wordt door alle partijen (inclusief die van RWS zelf) beaamd. Die koudwatervrees is er ook bij decentrale overheden. Om deze koudwatervrees weg te nemen zijn onafhankelijke organisaties nodig om te informeren en te enthousiasmeren. Deze rol is bij RWS weggelegd voor de PPS Kennispool, en bij decentrale overheden is er PPS Netwerk (deze is eigenlijk voor iedereen). Koudwatervrees wegnemen is eigenlijk een kwestie van vertrouwen in de aanpak en in andere partijen. Hier komt het alliantiemodel weer naar voren, waar de nadruk wordt gelegd op de creatie van onderling vertrouwen.

Betere bestuurscultuur en ambtelijke voorbereiding	Verbetering bestuurscultuur en ambtelijke voorbereiding omdat er weinig ervaring is en continuïteit bij de publieke actor (en in mindere mate de private actor) en er een tekort is aan politiek commitment	<ul style="list-style-type: none"> Als er een beschrijving wordt gegeven waarbij er continuïteit is bij het opbouwen van expertise en een beter kennismanagement bij de aanbestedende overheid komt Er is sprake van revitalisering van het PPS kenniscentrum in de vorm van de PPS Kennispool van RWS Als er in de beschrijvingen sprake is van interdepartementale samenwerking, waarbij ook resultaat wordt geboekt.
--	---	--

5.3 N31 Wâldwei

Ik zal nu precies dezelfde analyse toepassen, alleen dan voor de N31 Wâldwei. Dit tweede PPS-pilotproject is het eerste project waarbij Rijkswaterstaat ook de opdrachtgever is.

5.3.1 Elementen van PPS

Ik zal deze analyse beginnen met het toetsen van de elementen (2.2) die van belang zijn bij de definiëring van Publiek-Private Samenwerking, zodat we er zeker van kunnen zijn dat we met een PPS te maken hebben.

Het eerste element, dat er geen sprake is van vrijblijvendheid, was bij de N31 ook het geval. Er werd in 2003 een contract ondertekend, waarbij Rijkswaterstaat in 2003 de rechten en plichten uit het contract overdroeg aan het consortium Wâldwei.com (Ballast Nedam Infra B.V, Koninklijke BAM Groep N.V en Dura Vermeer Groep N.V.). De financiering (risico en kosten bij eventuele onvolkomenheden in het ontwerp en uitvoering en het herstel hiervan) en het dagelijks onderhoud en beheer werd voor 20 jaar overgedragen aan het consortium. Er wordt hier voldaan aan element twee en drie, namelijk dat er twee partijen zijn, en de totstandkoming van het product waarbij sprake was van risicodeling. Ook in dit project was er sprake van een boetesysteem, alleen is er uiteindelijk geen boete uitgedeeld.

De N31 was één van de laatste rijkswegen die nog niet verdubbeld was. Hierdoor ontstonden verkeershinder en verschillende (dodelijke) ongevallen. Om deze problemen op te lossen ging men de weg verdubbelen, er moest een viaduct komen en de Fonejachtbrug moest verhoogd worden. Rijkswaterstaat koos hier voor een DBFM-contract. Rijkswaterstaat tracht hiermee de beste prijs/kwaliteitsverhouding te verkrijgen, efficiency en innovaties te bevorderen en ook de samenwerking tussen overheid en markt te uit te breiden. Een sterk punt bij de verbreding van de N31 was dat het contract achteraf goed in elkaar zat, het moest ook geformuleerd worden voor een periode van 20-25 jaar. Verder was het begin van de bouw in het najaar van 2004, en de bouw zou vier jaar in beslag nemen. PPS was dus een middel om een projectdoel beter te realiseren en een project met begin- en einddatum, element vier.

Uiteindelijk ontstond er een meerwaarde van 19-20%. En was het project vier maanden eerder klaar dan gepland. Verder waren de bovengenoemde maatschappelijke problemen verholpen met de realisatie van de verbreding van de weg met zijn kunstwerken. We kunnen dus ook officieel spreken van een Publiek-Private Samenwerking, zoals het in de theorie is beschreven. De enige kanttekening is, is dat er net als bij de A59 niet echt sprake was van innovatie.

<i>Publiek-Private Samenwerking</i>		
karacterisering	conceptualisering	belangrijkste indicatoren
Innovatie	De opdrachtnemer die komt met vernieuwende producten of diensten.	<ul style="list-style-type: none"> • Uit de N31 blijkt dat DBFM contracten niet gemaakt zijn om veel te innoveren. Het zijn redelijk harde contracten met harde data in tijd. Bij experimenteren, komen er risico's om de hoek kijken, wat daarom vermeden wordt. Innovaties stimuleer je meer met alliantiecontracten.
Risicodeling	De financiële risico's verspreidt over zowel publiek als private partijen.	<ul style="list-style-type: none"> • De financiering (risico en kosten bij eventuele onvolkomenheden in het ontwerp en uitvoering en het herstel hiervan) en het dagelijks beheer en onderhoud van de bestaande en nieuwe rijksweg wordt tijdens de gehele contractduur van 20 jaar overgelaten aan het consortium Wâldwei.com.
Meerwaarde	De winst die te behalen valt met PPS ten opzichte van een traditioneel uitgevoerd infrastructuurproject	<ul style="list-style-type: none"> • In dit project was er sprake van meerwaarde in de vorm van tijdswinst. Het project is vier maanden eerder klaar dan gepland. • Ook is er sprake van financiële meerwaarde, deze ligt volgens de berekeningen tussen de 19 en 20% • Maatschappelijke meerwaarde bij de N31 (betere doorstroming verkeer, veiligheid verhoogt).

5.3.2 Concessie of alliantie

Bij de N31 Wâldwei is er een duidelijke scheiding tussen opdrachtgever en –nemer. Rijkswaterstaat had als opdrachtgever via een aanbesteding het consortium Wâldwei gekozen om de N31 te verbreden. Er is dan ook een DBFM-contract getekend. De bouwfase (Design and Build) begon in 2004. De financiering (risico en kosten bij eventuele onvolkomenheden in het ontwerp en uitvoering en het herstel hiervan) en het dagelijks beheer en onderhoud (Maintain) van de bestaande en nieuwe rijksweg wordt tijdens de gehele contractduur van 20 jaar overgelaten aan het consortium. De overheid verkoopt dus de lange-termijn exploitatierechten. Ook zie je dat Rijkswaterstaat controleert op de eisen, hiervoor is ook een boetesysteem ingesteld (hoewel er geen één keer een boete noodzakelijk was). Ook ligt bij het concessiemodel de focus op efficiëntie en kostenreductie. Dat was bij de N31 zeker het geval. Zo is te zien dat de werkwijze van het consortium gericht was om de oplevering in december 2007, vier maanden eerder gereed te maken dan gepland was. Ook het ontwerp en de bouw van de N31 zijn uiteindelijk binnen het budget gebleven. Berekeningen geven aan dat er een meerwaarde is van 19-20%. Deze meerwaarde was noodzakelijk om zowel de private als publieke partijen hun interesse te betrekken.

Een DBFM eist wel van de overheid om anders te denken en te werken, waarbij de overheid taken zal kunnen en zelfs moeten loslaten. De cultuur tussen bedrijven en Rijkswaterstaat is wezenlijk anders. Binnen de aannemende partij is het vooral doorgaan en niet teveel zeuren over een handtekening. Terwijl RWS heel procesgericht is, en de handtekening nodig heeft om uiteindelijk tot betaling over te kunnen gaan. Dit heeft in het begin veel discussie geleverd en hier en daar zelfs wrijving. Maar RWS heeft de bedrijven goed opgevoed, en de bedrijven RWS ook wel. Er is op de achtergrond toch wel een nadruk op vertrouwen dat een duidelijk element is bij het alliantiemodel. Er is

verder op te merken dat de samenwerking binnen RWS goed verliep. In vergelijking met de A59 had je hier dan ook geen twee verschillende overheden. De N31 heeft vooral de kenmerken van het concessiemodel, maar ook in deze case is er een element van het alliantiemodel aanwezig.

<i>Publiek-Private Samenwerking organisatievormen</i>		
karacterisering	conceptualisering	belangrijkste indicatoren
Concessie	Publiek-Private Samenwerking gericht op contract en concessie	<ul style="list-style-type: none"> • Rijkswaterstaat verkoopt de lange termijn exploitatierechten voor 20 jaar aan het consortium Wâldwei.com • Er is een gedetailleerd programma van eisen aanwezig dat door RWS wordt gecontroleerd. • De provincie controleert op de eisen en kan dan ook boetes uitdelen (Dit was geen één keer noodzakelijk). • Er is een focus in dit project op meerwaarde in de vorm van (tijd)efficiëntie (vier maanden eerder opgeleverd) en kostenreductie (ontwerp en bouw binnen het budget).
Alliantie	Publiek-Private Samenwerking gericht op coördinatie en organisatie	<ul style="list-style-type: none"> • Er is één indicator aanwezig die bij het alliantiemodel hoort. Dat is het onderling vertrouwen. Het is een belangrijke factor. De partijen in de samenwerking moesten elkaar kunnen vertrouwen. RWS moest heel erg wennen aan het feit dat het bepaalde dingen niet meer in eigen beheer had, en dit moest overlaten aan het consortium

Er is bij de N31 dus sprake van het concessiemodel als samenwerkingsmodel zoals hierboven in de tabel is aangegeven, maar past dit model ook het beste bij de case? Als er gekeken wordt naar de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, past dit het beste bij het concessiemodel. Omdat er een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen de Rijkswaterstaat als opdrachtgever en het consortium Wâldwei.com als opdrachtnemer en er geen horizontale verhoudingen zijn. Ook houdt de coöperatie tussen de twee partijen op na de aanbesteding.

Ook is er bij dit project een sterke nadruk op het DBFM-contract. Het consortium heeft een DBFM-contract getekend voor 19 jaar, waarbij 15 jaar beheer en onderhoud is. Rijkswaterstaat had in december 2003 de rechten en plichten uit het contract overgedragen aan het consortium Wâldwei.com. Ook al is de nadruk op wederzijds vertrouwen zoals hierboven al is aangegeven, past de N31 op dit punt toch meer bij het concessiemodel.

Zoals hierboven is aangegeven is er een programma van eisen aanwezig die de scope aangeeft en die gedetailleerd uiteengezet is in het DBFM-contract door de opdrachtgever (publieke partij). De private partij wordt hier niet bij betrokken en wordt pas betrokken tijdens het contract. Er is dus niet alleen sprake van kenmerken van een concessiemodel. Dit model past dan ook het beste bij deze case, de N31 Wâldwei.com.

Wanneer past een PPS organisatievormen het best bij een bepaalde casus		
karacterisering	Conceptualisering	indicatoren
Concessie	Publiek-Private Samenwerking gericht op contract en concessie	<ul style="list-style-type: none"> • Er is een duidelijk onderscheid tussen opdrachtgever (RWS) en opdrachtnemer (consortium Wâldwei.com) en van samenwerking is vooral sprake in de beginfase. • Bij de N31 is een sterke nadruk op contracten • RWS bepaalt en specificceert (grotendeels) de problemen en oplossingen • Er is bij de N31 sprake van een tendens naar duidelijk onderscheid en grenzen in een programma van eisen dat gedetailleerd is weergegeven in het contract.
Alliantie	Publiek-Private Samenwerking gericht op coördinatie en organisatie	<ul style="list-style-type: none"> • Niet van toepassing

5.3.3 Motieven van Samenwerking, selectie van partners en de integratie van cultuur en systemen.

In deze paragraaf zal aan de hand van Strategic management theorie getoetst worden of de publieke en private partijen bij de N31 wel bij elkaar passen en of deze elkaar ook daadwerkelijk sterker maken. Hierbij zullen de motieven van samenwerking, de selectie van partners en de integratie van cultuur en systemen bekeken worden.

Ten eerste de motieven van samenwerking. Ik zal eerst de motieven analyseren van de Publiek-publieke kant. Bij de N31 is dat Rijkswaterstaat. De Publiek-Publieke Samenwerking is bij dit project niet echt een issue geweest, temeer omdat er hier één duidelijke publieke opdrachtgever was. De dienst Noord-Nederland van RWS was de opdrachtgever.

Het allerbelangrijkste motief dat uit de interviews naar voren kwam voor RWS om in een Publiek-Private Samenwerking te stappen, is dat het Rijk heeft gezegd (een politieke insteek) dat er meer aan marktpartijen moet worden overgelaten. Vanuit de gedachte: 'Waarom niet?'. Het buitenland heeft bewezen dat het kan. Dat is de primaire motief bij RWS. Het tweede is omdat er werd gezegd dat er meerwaarde uit de samenwerking te halen viel, omdat private partijen het uitermate slim zullen aanpakken. In Nederland worden de aardgasbaten stevig aangewend voor de infrastructuur. Geldgebrek speelde niet echt een rol, het is meer rijksbeleid.

Verder is er nog het argument dat Nederland bij de EU is gekomen, en dat er restricties zijn bij de begrotingstekorten. Dit mag maar 3% zijn. Minister Zalm van Financiën vond het destijds mede om die reden, interessant om PPS-constructies aan te gaan. Er spelen dus ook externe motieven op de achtergrond, maar het is geen bepalende factor geweest voor RWS.

Voor Rijkswaterstaat wordt meer een regiefunctie gezien, dat is de reden dat RWS is afgeslankt en dat er dus ook kennis verdwenen is. Maar dat wordt wel weer bij marktpartijen opgebouwd. Dus een verschuiving echt van kennisinstituut van Rijkswaterstaat naar marktpartijen.

Maar de afslanking van RWS, de minimalisatie van transactiekosten, snelheid van de markt en de spreiding van financiële risico's zijn motieven die mogelijk mee speelden, maar het is niet de eerste gedachte bij RWS.

Uit de analyse blijkt dus dat de RWS het rijksbeleid volgt en meer aan de markt wou overlaten, omdat ze denken dat zij dat efficiënt kunnen. Het buitenland heeft dit uitgewezen. Het is een intern motief dus, bij de overheid.

<i>Motieven vormen Samenwerkingen</i>		
karacterisering	conceptualisering	belangrijkste indicatoren
Interne motieven	Motieven binnenin de organisatie om tot een samenwerking te komen.	<ul style="list-style-type: none"> • RWS volgt het rijksbeleid, opgelegd door het ministerie van Financiën, en opgevolgd door het ministerie van Verkeer&Waterstaat. • De kennis is (was) wel aanwezig bij de overheid, maar samen met private partijen valt er meer uit dit project te halen.
Externe motieven	Motieven buiten de organisatie om tot een samenwerking te komen.	<ul style="list-style-type: none"> • Er bestaat een causale relatie tussen de samenwerking en globalisatie (EU). Maar het is niet de hoofdreden.

De private partijen BAM, Ballast Nedam en Dura Vermeer hadden zich verenigd in een consortium genaamd Wâldwei.com. Oranjewoud en Imtech projects waren de twee belangrijkste onderaannemers. De private partijen waren de Publiek-Private Samenwerking ingestapt omdat ze denken dat bedrijven effectiever kunnen werken gekeken naar de totale lifecycle. In het buitenland gebeurt het niet meer anders, tenzij wordt aangetoond dat het anders moet of goedkoper is. De bedrijven hebben gezegd dat ze in deze markt gaan opereren, want ze zien hier de toekomst in (gekeken naar het buitenland). Van initiatief tot aan sloop was alleen de bouw voor de aannemers. Tegenwoordig heb je het ontwerp, beheer en onderhoud wat bij een PPS zit.

Nu de motieven van samenwerking geanalyseerd zijn zal ik verder gaan met de selectie van partners. Rijkswaterstaat koos dit consortium om de beste prijs/kwaliteitsverhouding te verkrijgen, efficiency en innovaties te bevorderen en ook de samenwerking tussen overheid en markt te uit te breiden.

Kijkend naar de private partijen is er van compatibiliteit weinig sprake. De drie bedrijven uit het consortium zijn min of meer hetzelfde. BAM, Ballast Nedam en Dura Vermeer kunnen alle drie wegen aanleggen en betonwerken uitvoeren. Uit de empirie blijkt dat de selectie van partners onder meer komt door de klik uit het verleden. Ballast Nedam werkt al jaren samen met de andere partijen.

Er zit volgens de interviews enige mate van logica achter de vorming van het consortium. Het moet een redelijk groot bedrijf zijn, dit komt door de transactiekosten en het deel eigen vermogen dat je moet inbrengen. Het delen van de transactiekosten en risico's en het niet volledig lamleggen van je bedrijf zijn allemaal redenen. Dus spreiding van de financiële risico's. De cultuur tussen Ballast Nedam en Dura Vermeer is wel min of meer hetzelfde. Of mensen elkaar aardig vonden in het verleden en goed hadden samengewerkt, zijn allemaal aspecten die leiden tot een bepaald consortium.

Als je de vorming van het consortium bekijkt, dan zie je dat de drie bouwbedrijven, samen met Imtech, Oranjewoud en Dragados één groot consortium vormde tijdens de

tender. Na de contractsluiting zijn de drie grote bouwbedrijven het consortium Wâldwei begonnen, en zijn Imtech en Oranjewoud uit het consortium gestapt en aangenomen als belangrijkste onderaannemers. Dragados speelde verder geen rol meer.

De partnersselectie voldoet dus vooral aan de variabelen die de partners karakteriseert, de partnergerelateerde criteria. Zij hebben elkaar niet gekozen op basis van taakgerelateerde criteria. En wat opvalt, is dat de bedrijven in het consortium elkaar niet echt aanvullen zoals bij de A59 het geval was, maar dat het min of meer dezelfde bedrijven zijn.

<i>Partnersselectie</i>		
karacterisering	conceptualisering	belangrijkste indicatoren
Taakgerelateerde criteria	Refereert naar variabelen sterk gerelateerd aan levensvatbaarheid voorgestelde operatie van een organisatie	<ul style="list-style-type: none"> • Niet van toepassing
Partnergerelateerde criteria	Refereert naar de variabelen die de partners karakteriseert.	<ul style="list-style-type: none"> • De cultuur tussen de drie bouwbedrijven komen grotendeels overeen. • De omvang van de bedrijven in dit consortium moest groot zijn, aangezien de transactiekosten en risico's niet het hele bedrijf moesten lamleggen. • Het gunstige verleden tussen de drie bouwbedrijven is een belangrijke factor geweest voor de samenwerking.

Als we de integratie van cultuur en systemen bekijken, dan is de cultuur tussen bedrijven en Rijkswaterstaat wezenlijk anders. Binnen de aannemende partij is het vooral doorgaan en niet teveel zeuren over een handtekening. Terwijl RWS heel procesgericht is, en de handtekening nodig heeft om uiteindelijk tot betaling over te kunnen gaan. Dit heeft in het begin veel discussie geleverd en hier en daar zelfs wrijving. In cultuur is het gaandeweg het proces naar elkaar toegegroeid blijkt uit de interviews. Er werd ook regelmatig dingen uitgesproken. Van de aannemerskant was er begrip waarom dingen liepen zoals ze liepen bij RWS. Volgens Faulkner zijn de vereisten voor de partners dat zij voldoende besef en flexibiliteit hebben om constructief met elkaar samen te werken. Met andere woorden, te leren van elkanders culturele verschillen en het kunnen samenbrengen van hun respectievelijke management systemen, kapitaliseren van elkanders sterktes. Dit is dan ook gebeurd in dit project. Maar we kunnen niet stellen dat in dit allereerste pilotproject dat de cultuur tussen privaat en publiek ineens verstrengeld is.

<i>Integratie cultuur en systemen</i>		
karacterisering	conceptualisering	belangrijkste indicatoren
Integratie cultuur en systemen	Refereert naar variabelen die met elkaar integreren voor een betere samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> • Tijdens dit project is de cultuur van de publieke en private partijen erg naar elkaar toegegroeid, maar er is geen sprake van verstrengeling van de cultuur en systemen tussen beide kanten.

Als alles kort wordt opgesomd, kan er wel gesteld worden dat de motieven van Rijkswaterstaat eigenlijk van bovenaf opgelegd zijn. Het zijn wel interne motieven van de overheid zelf, maar niet van RWS zelf.

De selectie van Rijkswaterstaat voor dit consortium is gebaseerd op de lage prijs/kwaliteitsverhouding. De selectie van het consortium, BAM, Dura Vermeer en Ballast Nedam voor elkaar is niet toevallig tot stand gekomen. Maar op basis van het verleden ontstaan. Ballast Nedam werkte al jaren samen met Dura Vermeer en BAM. Ook moesten bij dit DBFM-contract de partijen van een bepaalde omvang zijn om de financiële kosten te spreiden. De cultuur tussen RWS en de private partijen verschilde gewoon wezenlijk van elkaar. Maar de cultuur van de private partijen kwam veel met elkaar overeen. Er kan gesproken worden over cultuurverstrengeling. Er is in dit project vooral een fit tussen de private partijen onderling en iets minder met de publieke partij, Rijkswaterstaat.

Uit de analyse met behulp van Strategic management theorie blijkt dus dat er op het gebied van bestuurscultuur en ambtelijke voorbereiding nog veel te winnen valt. Verder komt ook naar voren dat de bedrijven in het consortium groot van omvang moeten zijn, om niet het hele bedrijf lam te leggen door de hoge transactiekosten en risico's.

5.3.4 Aanbevelingen commissie Ruding en Elverding bij de N31

De Publiek-Publieke Samenwerking is bij dit project niet echt een issue geweest, temeer omdat er hier één duidelijke publieke opdrachtgever was. De dienst Noord-Nederland van RWS was de opdrachtgever. In deze case heeft toetsing van de aanbeveling voor een regionaal PPS fonds weinig zin, aangezien RWS geen regionale partij is.

<i>Commissie Ruding & Commissie Elverding</i>		
karakterisering	conceptualisering	belangrijkste indicatoren
Regionaal PPS fonds	Een fonds voor decentrale overheden om kleine PPS-infrastructuurprojecten te realiseren.	<ul style="list-style-type: none"> • Bij de case niet van toepassing

Bij de N31 was er geen sprake van combinatieprojecten, er werd wel over nagedacht, maar het werd niet opgenomen. De reden hiervoor is omdat het ministerie van Verkeer&Waterstaat niet als taak om gebieden te ontwikkelen, maar onder andere om wegen en water te ontwikkelen en te beheren. Hiervan afgeleid, zij hebben geen grondbedrijffunctie. Ze kopen geen grond uit strategische overwegingen, alleen in relatie tot wegwitbreiding.

Het is ook van oudsher zo dat de decentrale overheden achterover leunen, en langs een nieuwe weg woonwijken bouwen. Ze zien de meerwaarde wel, maar willen niet

meebetalen. De meerwaarde gebruiken ze wel om hun eigen gebiedsontwikkeling tot stand te laten komen. Hier zie je dan ook de belangen van de verschillende bestuurslagen, die niet met elkaar overeen komen. Bij het ministerie en RWS ligt het dus niet voor de hand.

Uit Strategic management theorie blijkt ook de fit tussen de private partijen. Zij vinden dan ook dat DBFM contracten niet gemaakt zijn om veel te innoveren. Het zijn redelijk harde contracten met harde data in tijd. Bij experimenteren, komen er risico's om de hoek kijken, wat daarom vermeden wordt.

Hier is dus te constateren, dat in tegenstelling tot de case bij de A59, er niet de neiging is om lijninfrastructuur met gebiedsontwikkeling te combineren en op dit punt bij deze case gewoon meer bij het concessiemodel past.

Contractuele integratie weginfrastructuur en gebiedsontwikkeling	Combinatie van weginfrastructuur- en gebiedsontwikkelingsprojecten	<ul style="list-style-type: none"> • Bij de case van de N31 is geen sprake van het opstarten van combinatieprojecten.
--	--	--

Uit de analyse van Strategic management theorie bij de N31 blijkt dat PPS alleen is voorbehouden aan bedrijven van redelijke omvang. Het moet een redelijk groot bedrijf zijn, dit komt door de transactiekosten en het deel eigen vermogen dat je moet inbrengen. Het delen van de transactiekosten en risico's en het niet volledig lamleggen van je bedrijf zijn allemaal redenen voor de selectie van partners. Dus spreiding van de financiële risico's. Voor kleinere private partijen en decentrale overheden vormen de transactiekosten een drempel, waardoor zij niet zelf een PPS beginnen. Het is bij PPS niet de bedoeling dat een bedrijf helemaal wordt lamgelegd door PPS, mede op basis van de N31 is er een DBFM standaardcontract (al is deze vooral gebaseerd op het contract bij de A59) Uit de afgenomen interviews blijkt dat de meningen over standaardisatie verdeeld zijn. Werken met standaardprincipes, waardoor niet steeds maar weer ontwikkeling- en onderzoekskosten zijn, dat juichen de respondenten wel toe. Maar een standaardcontract ligt weer anders. Er moet goed nagedacht worden of men het ideale contract heeft voor het gegeven project. Ook wordt het voor de opdrachtgever moeilijk een goede opdrachtnemer te vinden, als alle kandidaten hetzelfde document inleveren. De kandidaten moeten zich kunnen onderscheiden.

Strategic management theorie geeft ook aan dat binnen de aannemende partij het vooral doorgaan is en niet teveel zeuren over een handtekening. Terwijl RWS heel procesgericht is, en de handtekening nodig heeft om uiteindelijk tot betaling over te kunnen gaan. Standaardisatie hoort vooral bij het concessiemodel, waar een duidelijk onderscheid moet zijn en waar de opdrachtgever grotendeels de richting van het probleem en de oplossing bepaalt. RWS richt zich sterk op de contracten, waar het consortium meer de nadruk legt op wederzijds vertrouwen. De publieke partij neigt meer naar het concessiemodel, waar het consortium meer neigt naar het alliantiemodel.

Verlagen transactiekosten	Het verlagen van transactiekosten wat vaak als een barrière wordt gezien voor PPS	<ul style="list-style-type: none"> Bij deze case is er sprake van standaardisering contract- en aanbestedingsdocumenten
---------------------------	---	--

De N31 is een project, dat niet de problematiek heeft gekend, zoals die er was bij de A59. Het was het allereerste PPS project onder Rijkswaterstaat, een prestigieus project. Er was dan ook niet de behoefte om de omgeving vroeg in de verkenningsfase erbij te betrekken om het project eerder te laten starten.

Brede Verkenningsfase	Brede verkenningsfase waar in een vroeg stadium bewoners, decentrale overheden, bedrijven en milieuorganisaties ruim betrokken worden, en er ook sprake is van heldere tijdsafspraken en een gebiedswijze benadering.	<ul style="list-style-type: none"> Niet van toepassing
------------------------------	---	---

Als er naar de verbetering van bestuurscultuur en ambtelijke voorbereiding wordt gekeken, dan zie je de problematiek die uit Strategic management theorie naar voren kwam bij de N31. Bij de N31 komt naar voren dat de bestuurscultuur en ambtelijke voorbereiding sterk verbeterd kan worden. Bij de N31 bleek uit Strategic management theorie al een duidelijke scheiding tussen Rijkswaterstaat en het consortium. De cultuur tussen RWS en de private partijen verschilde gewoon wezenlijk van elkaar. Er was geen fit tussen de twee partijen.

Uit de interviews blijkt dat de huidige bestuurscultuur mede oorzaak is van de vele vertragingen. Het niet van de grond komen van PPS ligt weer aan koudwatervrees bij Rijkswaterstaat, dit wordt door alle partijen (inclusief die van RWS zelf) beaamd. Die koudwatervrees is er ook bij decentrale overheden. Om deze koudwatervrees weg te nemen zijn onafhankelijke organisaties nodig om te informeren en te enthousiasmeren. Deze rol is bij RWS weggelegd voor de PPS Kennispool, en bij decentrale overheden is er PPS Netwerk (deze is eigenlijk voor iedereen). Koudwatervrees wegnemen is eigenlijk een kwestie van vertrouwen in de aanpak en in andere partijen. Hier komt het alliantiemodel weer naar voren, waar de nadruk wordt gelegd op de creatie van onderling vertrouwen.

V. Conclusies

6 Conclusies

In dit hoofdstuk zullen we de conclusie en aanbevelingen beschrijven aan de hand van de geformuleerde deelvragen en hoofdvraag.

6.1 Conclusie

1. Wat is PPS, en welke verwachtingen zijn er volgens de beleidsbepalers in Nederland om voor PPS te kiezen bij infrastructuurprojecten?

Publiek-Private Samenwerking wordt gezien als een belangrijk instrument om publieke doelen (beter) te kunnen realiseren, maar niet het enige instrument die de oplossing biedt (zie §2.1 voor de geschiedenis van PPS).

Er is een aantal elementen waar samenwerkingen aan moeten voldoen om gezien te worden als een Publiek-Private Samenwerking (zie §2.2).

De samenwerking niet vrijblijvend. Er zal interactief moeten worden samengewerkt tot het einde van het project, tussen twee verschillende partijen. De totstandkoming van het product vindt plaats via innovatieve activiteiten- en risicodeling. PPS is een middel om een projectdoel beter te realiseren. Er is altijd sprake van een project. Er is dus sprake van een begin- en eindtijd. Ten slotte moet er sprake zijn van meerwaarde voor beide partijen.

PPS is niet het enige instrument, en behoort tot de innovatieve contractvormen (zie §2.3). Maar andere oplossingen zoals traditioneel aanbestede projecten en innovatieve contractvormen zoals D&C (hoofdaannemerschap) werden door de markt gezien als te streng geregisseerd door Rijkswaterstaat, en de markt wou meer vrijheid. De overheid wou minder gaan regisseren, en meer werk overlaten aan de innovatieve markt.

Er zijn ook een aantal verwachtingen waarom een Publiek-Private Samenwerking volgens beleidsbepalers wordt aangegaan (zie §2.3). Volgens van Twist is er bij Publiek-Private Samenwerking sprake van de alom geuite verwachting dat PPS een duidelijke meerwaarde met zich meebrengt voor zowel de publieke als private partijen. Deze verwachting is gebaseerd op de meerwaardetoetsen van RWS, die een Publiek-Private Samenwerking afzet tegenover een traditioneel aanbesteed project.

Het komt erop neer dat er in PPS naar een manier van samenwerken wordt gezocht waar de sterke kanten van beide partijen beter benut worden dan op de traditionele manier. Er ontstaat dus meerwaarde (financieel of tijdswinst).

Andere verwachtingen zijn dat de markt beschikt over betere middelen dan de overheid. Verder zorgt marktwerking voor meer innovatie en differentiatie van producten en diensten.

Een laatste reden is het feit dat er meerwaarde gecreëerd kan worden bij een Publiek-Private Samenwerking terwijl tegelijkertijd ook de eigen identiteit van de actoren en ook de identificatie met de eigen doestelling en verantwoordelijkheid behouden kan worden

2. Hoeveel PPS infrastructuurprojecten zijn er gerealiseerd in de afgelopen vijf jaar?

In 1999 werd door het toenmalige kabinet een introductieprogramma opgesteld voor Publiek-Private Samenwerking. De doelstelling van het programma was om van PPS een geaccepteerd instrument te maken bij de uitvoering van het overheidsbeleid. Acceptatie wil hierbij zeggen dat alle beleidsmakers PPS als één van de instrumenten ziet om beleid te realiseren, en waar mogelijk dan ook om PPS toe te passen, als het meerwaarde oplevert.

De belangrijkste constatering is dat er tussen 2000 en 2006 maar vijf PPS deals waren (zie §4.1). Na de twee pilotprojecten was er een hele tijd niks, en toen kwam de Tweede Coentunnel. Er is nu te constateren dat PPS de afgelopen vijf jaar langzaam op gang komt, zoals de voortgangsrapportage van 2008 al aangaf. De voortgangsrapportage van 2008 geeft aan dat PPS groeit. Niet spectaculair maar structureel en op gedegen wijze. Tijdens het onderzoek is bekend dat de A2 Maastricht, de A12 bij Utrecht en de verdubbeling van rijksweg 33 ook een DBFM zullen zijn (zie figuur 5.2).

De uitdaging voor de toekomst is de projectenstroom te vergroten en de transactiekosten laag te houden. Kort opgesomd kan gesteld worden dat alleen de twee pilotprojecten A59 en N31 gerealiseerd zijn, de Tweede Coentunnel is begonnen met de bouwfase en de andere projecten nog bezig zijn met de aanbesteding.

3. Welk Publiek-Privaat Samenwerkingsmodel (concessie of alliantie) wordt toegepast in de beide cases om deze succesvol te laten verlopen?

De Publiek-Private Samenwerking van de A59 in dit onderzoek heeft de vorm van het concessiemodel (zie §5.2.2). Uit de resultatenanalyse komt een aantal indicatoren naar voren, die in de operationalisatie zijn beschreven als indicatoren voor het concessie- of alliantiemodel. Uit de resultatenanalyse blijkt dat de provincie als opdrachtgever de lange termijn exploitatierechten voor 18 jaar heeft verkocht aan het consortium Poort van Den Bosch.

Het programma van eisen wordt in een gedetailleerd (DBFM) contract vastgelegd, waar het ontwerp, bouw, financiering en onderhoud zijn overgedragen aan het consortium. De interesse van private en publieke partijen wordt pas gewekt als er de mogelijkheid is om substantiële meerwaarde te creëren. Deze was ook zeker aanwezig, voordat het project begon. Dat heeft de taskforce PPS van de provincie onderzocht. Bij de A59 is te zien dat de contractant duurzame materialen gebruikte voor de constructie van de weg. Omdat deze wist dat het ook verantwoordelijk werd voor het beheer van de weg voor 15 jaar. Uiteindelijk werden de extra kosten terugverdiend met lagere kosten voor het onderhoud. Alle risico's in het DBFM-contract werden duidelijk vastgelegd, zodat er later ook geen discussie meer over kon zijn. Ook controleerde (via monitoring) de publieke partijen de private partijen en kon het boetes uitdelen.

Het is duidelijk dat de case van de A59 meer de vorm heeft van het concessiemodel. Bij het alliantiemodel zijn er horizontale verhoudingen tussen opdrachtgever en -nemer. Waar bij de A59 de verhoudingen strikt gescheiden zijn. Toch kwam er op de achtergrond steeds meer de nadruk op vertrouwen tussen de verschillende partijen, vooral tussen de provincie en Rijkswaterstaat. Dit is eigenlijk een element van het

alliantiemodel, de nadruk op het onderlinge vertrouwen. De PPS A59 heeft, ondanks kleine elementen van het alliantiemodel, de vorm van het concessiemodel.

De Publiek-Private Samenwerking van de N31 in dit onderzoek nam ook de vorm aan van het concessiemodel (zie §5.3.2). De indicator dat er een beschrijving wordt gegeven van het feit dat de overheid de lange termijn exploitatierechten verkoopt voor het bouwwerk was bij de N31 aanwezig. Rijkswaterstaat verkoopt de lange termijn exploitatierechten voor 20 jaar aan het consortium Wâldwei.com.

Het programma van eisen wordt in een gedetailleerd (DBFM) contract vastgelegd, waar de bouwfase (Design and Build), de financiering (risico en kosten bij eventuele onvolkomenheden in het ontwerp en uitvoering en het herstel hiervan) en het dagelijks beheer en onderhoud (Maintain) van de bestaande en nieuwe rijksweg tijdens de gehele contractduur van 20 jaar wordt overgelaten aan het consortium. Ook zie je dat Rijkswaterstaat controleert op de eisen, hiervoor is ook een boetesysteem ingesteld.

Ook ligt bij het concessiemodel de focus op efficiëntie en kostenreductie. Dat was bij de N31 ook het geval. Zo is te zien dat de gehele werkwijze van het consortium gericht was om de oplevering in december 2007, vier maanden eerder gereed te maken dan gepland was. Ook het ontwerp en de bouw van de N31 zijn uiteindelijk binnen het budget gebleven. Berekeningen geven aan dat er een meerwaarde is van 19-20%. Deze meerwaarde was noodzakelijk om zowel de private als publieke partijen hun interesse te betrekken.

Een DBFM eist wel van de overheid om anders te denken en te werken, waarbij de overheid taken zal kunnen en zelfs moeten loslaten. De cultuur tussen bedrijven en Rijkswaterstaat is wezenlijk anders. Binnen de aannemende partij is het vooral doorgaan en niet teveel zeuren over een handtekening. Terwijl RWS heel procesgericht is, en de handtekening nodig heeft om uiteindelijk tot betaling over te kunnen gaan.

De aannemende partij legt de nadruk op het onderling vertrouwen en minder op sturing en controle van de gedetailleerde contracten, wat een duidelijk element is bij het alliantiemodel. Er is verder op te merken dat de samenwerking binnen RWS goed verliep. In vergelijking met de A59 had je hier dan ook geen twee verschillende overheden. De N31 heeft de vorm van het concessiemodel, maar ook in deze case is er een element van het alliantiemodel aanwezig

Er is dus duidelijk sprake van de karakteristieken van het concessiemodel bij beide cases, maar past dit samenwerkingsmodel ook echt het beste bij deze cases?

Als er bij de A59 wordt gekeken naar de relatie tussen opdrachtgever en –nemer (zie §5.2.4), dan is er een duidelijk onderscheid tussen opdrachtgever (provincie) en opdrachtnemer (consortium Poort van Den Bosch) en van samenwerking is vooral sprake in de beginfase. Ook is er bij dit project een sterke nadruk op het DBFM-contract. Het consortium heeft een DBFM-contract getekend voor 18 jaar, waarbij 15 jaar onderhoud is. Ook al is er sprake dat er meer wederzijds vertrouwen moet zijn, past de case van de A59 op dit punt toch meer bij het concessiemodel. Er is ook een sterke tendens naar duidelijke verdelingen en grenzen tussen verantwoordelijkheden. De provincie is de opdrachtgever. RWS wordt wel overal bij betrokken, maar de verantwoordelijkheden liggen bij de provincie.

Ook is er een programma van eisen aanwezig die de scope aangeeft en die gedetailleerd uiteengezet is in het DBFM-contract door de opdrachtgever (publieke partij). De private

partij wordt hier niet bij betrokken en wordt pas betrokken tijdens het contract. Er is niet alleen sprake van de karakteristieken van een concessiemodel. Dit model past ook het beste bij deze case.

Als er gekeken wordt naar de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer bij de N31, past dit het beste bij het concessiemodel. Omdat er een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen de Rijkswaterstaat als opdrachtgever en het consortium Wâldwei.com als opdrachtnemer en er geen horizontale verhoudingen zijn. Ook houdt de coöperatie tussen de twee partijen op na de aanbesteding.

Ook is er bij dit project een sterke nadruk op het DBFM-contract. Het consortium heeft een DBFM-contract getekend voor 19 jaar, waarbij 15 jaar beheer en onderhoud is. Rijkswaterstaat had in december 2003 de rechten en plichten uit het contract overgedragen aan het consortium Wâldwei.com. Ook al is de nadruk op wederzijds vertrouwen zoals eerder is aangegeven, past de N31 op dit punt toch meer bij het concessiemodel.

Zoals hierboven is aangegeven is er een programma van eisen aanwezig die de scope aangeeft en die gedetailleerd uiteengezet is in het DBFM-contract door de opdrachtgever (publieke partij). De private partij wordt hier niet bij betrokken en wordt pas betrokken tijdens het contract. Er is dus niet alleen sprake van kenmerken van een concessiemodel. Dit model past dan ook het beste bij deze case, de N31 Wâldwei.com.

Er is dus te constateren dat bij de pilotprojecten de (beginfase van) PPS infrastructuurprojecten vooral de kenmerken van het concessiemodel hebben, maar dat het concessiemodel ook nog goed past binnen de cases. Het eist wel van de overheid om anders te denken en te werken, waarbij de overheid taken zal kunnen en zelfs moeten loslaten. In tegenstelling tot het alliantiemodel, waar intense betrokkenheid is aan de kant van de overheid in de verschillende fases van het project. En waar private partijen in een vroeg stadium worden betrokken.

4. Wie zijn de belangrijkste betrokken actoren bij de projecten N31 Wâldwei & de DBFM A59 en wat was hun motief voor het vormen van de samenwerking en in deze samenstelling?

Bij de DBFM A59 zijn aan de publieke kant de provincie Noord-Brabant als opdrachtgever en Rijkswaterstaat Noord-Brabant de belangrijkste actoren. Bij de private partijen zijn het De Koninklijke BAM groep, Boskalis en Fluor Infrastructure de belangrijkste actoren. Zij vormen samen ook het consortium Poort van Den Bosch (zie §5.2.3).

Eerst zullen de motieven van de Publiek-publieke kant worden beschreven. RWS probeert decentrale overheden zoveel mogelijk te betrekken. Alleen is het moeilijk om al die bestuurslagen op één lijn te krijgen, en daar ook te houden. In dit project was de provincie de opdrachtgever. Hun belangrijkste motief was om de weg te realiseren volgens een DBFM-contract, waar de weg ook tijdens de bouw ter beschikking wordt gesteld voor het verkeer. Andere motieven waren de snelheid van het project en de spreiding van risico's. Het zijn allemaal interne motieven.

De reden dat het consortium in de samenwerking is gestapt, is omdat zij het een effectieve manier van bouwen vinden. De primaire reden is natuurlijk geld en het consortium is verzekerd van een contract voor een periode tussen de 20 en 25 jaar.

De keuze van de opdrachtgever voor dit consortium in de Europese aanbesteding is gebaseerd op het criterium wie de laagste prijs had. Het zijn taakgerelateerde criteria waarop de overheid selecteert (zie §5.2.3). De samenwerking tussen de partijen binnen het consortium is gebaseerd op het gunstige verleden en de compatibiliteit. Dit zijn partnergerelateerde criteria.

De integratie van cultuur en systemen verliep vooral tussen de publieke partijen moeizaam. Rijkswaterstaat en de technische afdeling van de gemeente waren erg argwanend om alles aan de private partijen over te laten. Het vergt van alle partijen een cultuuromslag. De twee verschillende bestuurslagen pasten in dit project niet goed bij elkaar, en maakten elkaar dan ook niet echt sterker. De provincie lukte het om zich niet teveel te bemoeien met de private partijen, wat de samenwerking juist weer sterker maakte.

Bij de N31 Wâldwei was de dienst Noord-Nederland van RWS de opdrachtgever. Bij de private partijen zijn het De Koninklijke BAM groep, Ballast Nedam en Dura Vermeer de belangrijkste actoren. Zij vormen samen ook het consortium Wâldwei.com (zie §5.3.3).

Het primaire motief voor RWS om in een Publiek-Private Samenwerking te stappen, is dat het Rijk meer aan marktpartijen wou overgelaten. En omdat er meerwaarde uit de samenwerking te halen viel. Er is dus sprake van interne motieven bij RWS. Bij de private partijen spelen ook interne motieven, zij zien (mede door het buitenland) de toekomst in deze bouwwijze.

Bij de selectie van partners koos Rijkswaterstaat dit consortium om de beste prijs/kwaliteitsverhouding te verkrijgen, efficiency en innovaties te bevorderen en ook de samenwerking tussen overheid en markt te uit te breiden. De samenwerking tussen de partijen binnen het consortium is gebaseerd op partnergerelateerde criteria.

En wat opvalt, is dat de bedrijven in het consortium elkaar niet echt aanvullen zoals bij de A59 het geval was, maar dat het min of meer dezelfde bedrijven zijn.

Er is in dit project vooral een fit tussen de private partijen onderling en iets minder met de publieke partij, Rijkswaterstaat.

Uit de analyse met behulp van Strategic management theorie blijkt uit de twee pilotprojecten dat zij, ondanks dat ze succesvol zijn afgerond, nog verbeterd konden worden. Zo blijkt uit de case van de A59 dat de relatie tussen verschillende bestuurslagen veel beter kan. Bij RWS heerst veel argwaan. Op het gebied van bestuurscultuur en ambtelijke voorbereiding valt nog veel te winnen.

Verder komt ook naar voren in beide cases dat de bedrijven in het consortium groot van omvang moeten zijn, om niet het hele bedrijf lam te leggen door de hoge transactiekosten en risico's. In de toekomst zullen de transactiekosten omlaag moeten, mede om van PPS een geaccepteerd instrument te maken bij de uitvoering van het overheidsbeleid (ook op het niveau van decentrale overheden).

Wat verder naar voren komt met betrekking tot de aanbevelingen is dat decentrale overheden (in deze case de provincie) wel de bereidheid hebben om te participeren in PPS. Strategic management theorie geeft aan dat er veranderingen moeten plaatsvinden in de toekomst. De bestuurscultuur en ambtelijke voorbereiding kunnen beter, de transactiekosten moeten omlaag om het een geaccepteerd instrument te maken bij overheidsbeleid.

5&6 Welke elementen van het PPS-model (concessie of alliantie) passen het beste bij PPS in de toekomst? Aan de hand van de adviezen van de commissies Elverding en Ruding zal de evolutie van het samenwerkingsmodel getoetst worden

Bij de A59 blijkt dat er wederzijds vertrouwen moet zijn tussen betrokken overheden, om een project goed te laten verlopen. Ondanks de argwaan van RWS en intern (technische afdeling van de provincie). Werd er in het verloop van het project toch vertrouwen opgebouwd naar elkaar toe.

Regionale partijen, zoals de provincie kunnen een PPS project uit zichzelf starten als zij er belang in zien. Decentrale overheden zijn bereid te participeren in PPS, daar is geen regionaal PPS fonds voor nodig (al kan dit wel stimuleren). Het enige punt is dat de decentrale overheid er zelf belang in moet zien in een vroeg stadium (hieronder meer over dit punt bij de brede verkenningfase).

Als dit in ogenschouw wordt genomen, kan er gesteld worden dat er minder nadruk op contracten komt, en meer nadruk op onderling vertrouwen. Een indicator van het alliantiemodel.

Uit het onderzoek blijkt dat de samenwerking waarbij infrastructuur en gebiedsontwikkeling in één project komen eigenlijk nauwelijks voorkomt. Er wordt wel over nagedacht, bij de A59 zelfs zijdelings betrokken, maar om het in één project te stoppen is nog erg complex. Uit de analyses van de pilotprojecten blijkt ook dat infrastructuurprojecten horen bij het concessiemodel, en niet bij het alliantiemodel.

Het initiatief van een weg moet misschien wel vanuit de regionale overheden zelf komen, en niet meer vanuit RWS. Dan creëer je het belang zoals bij de A59. Bij de A59 was er wel een regionale ontwikkeling. Het was er zijdelings aan verbonden, maar niet in het project zelf. Hier zie je dus dat een decentrale overheid dit makkelijk(er) kan bewerkstelligen dan Rijkswaterstaat. Men probeert bij deze aanbeveling het concessie en –alliantiemodel dus te combineren (lijninfrastructuur met gebiedsontwikkeling).

Omdat de A59 de voorloper was van alle andere projecten waren de ontwikkelings- en onderzoekskosten heel hoog, waardoor de DBFM A59 meer heeft gekost dan elk ander infrastructuurproject in Nederland. Er is dus te zien dat deze aanbeveling terug te herleiden is naar het pilotproject van de A59. Om niet telkens opnieuw het wiel uit te vinden, is er een DBFM-standaardcontract ontwikkeld dat voor 95% hetzelfde is als het contract bij de A59. Aangezien er minder ontwikkeling- en onderzoekskosten nodig zijn en ook omdat het contract zal aangepast worden aan de laatste ontwikkelingen zullen afwijkingen aan het standaardcontract steeds minder noodzakelijk zijn. Verder zijn er standaardaanbestedingsdocumenten en is er een handboek DBFM opgesteld. Bij dit punt kan gesteld worden dat het concessiemodel dat past bij de A59, op dit punt alleen maar wordt versterkt. Er is een sterke nadruk op contracten.

PPS is een middel geweest voor de provincie om het project vier jaar naar voren te halen (zie §5.2.4). Uit deze analyse komt naar voren dat er elementen uit het alliantiemodel zullen worden toegepast bij infrastructuurprojecten. Zo is de vroegtijdige betrokkenheid van de omgeving (bewoners, decentrale overheden, bedrijven en milieuorganisaties) een variant van één van de kenmerken van het alliantiemodel, namelijk: *‘de vroegtijdige betrokkenheid van private partij in bepalen doel en richting van het project’*. Ook het feit dat RWS een rijksweg overlaat aan de provincie, is gebaseerd op meer horizontale verhoudingen tussen partijen. Het geeft aan dat RWS, ondanks de argwaan, de provincie de trekker liet zijn van dit project.

Bij de A59 komt naar voren dat de bestuurscultuur sterk verbeterd kan worden. De aanbeveling van de commissie Ruding komt hiermee overeen, en is ook terug te herleiden naar de casus. Bij de A59 bleek een duidelijke scheiding tussen Rijkswaterstaat en de provincie. De verschillende bestuurslagen gingen moeizaam met elkaar overweg.

Uit de analyse blijkt dat de huidige bestuurscultuur mede oorzaak is van de vele vertragingen. Het niet van de grond komen van PPS ligt weer aan koudwatervrees bij Rijkswaterstaat. PPS Kennispool en PPS Netwerk zijn er om PPS te stimuleren en de koudwatervrees weg te nemen. Koudwatervrees wegnemen is eigenlijk een kwestie van vertrouwen in de aanpak en in andere partijen. Hier komt het alliantiemodel weer naar voren, waar de nadruk wordt gelegd op de creatie van onderling vertrouwen.

Bij de N31 was er weinig sprake van de decentrale overheden (zie §5.3.4). Ook is er bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat en zijn uitvoeringsorganisatie Rijkswaterstaat geen sprake van combinatieprojecten. Ten eerste omdat Verkeer&Waterstaat niet de taak heeft om gebieden te ontwikkelen, en ten tweede omdat het van oudsher zo is dat de decentrale overheden achterover leunen, en langs een nieuwe weg woonwijken bouwen. Ze zien de meerwaarde wel, maar willen niet meebetalen. De meerwaarde gebruiken ze wel om hun eigen gebiedsontwikkeling tot stand te laten komen. Hier zie je dan ook de belangen van de verschillende bestuurslagen, die niet met elkaar overeen komen. Bij het ministerie en RWS ligt het dus niet voor de hand. De private partijen willen ook niet teveel innoveren, omdat dit risico's met zich meebrengt, die ze liever vermijden.

Bij het verlagen van de transactiekosten, wordt in dit project geopperd om lering uit deze pilotcase te trekken. Het DBFM standaardcontract is mede op basis van de case van de N31 ontwikkeld. Standaardisatie hoort vooral bij het concessiemodel, waar een duidelijk onderscheid moet zijn en waar de opdrachtgever grotendeels de richting van het probleem en de oplossing bepaalt. RWS richt zich sterk op de contracten, waar het consortium meer de nadruk legt op wederzijds vertrouwen. De publieke partij neigt meer naar het concessiemodel, waar het consortium meer neigt naar het alliantiemodel.

De N31 is een project, dat niet de problematiek heeft gekend, zoals die er was bij de A59. Het was het allereerste PPS project onder Rijkswaterstaat, een prestigieus project. Er was dan ook niet de behoefte om de omgeving vroeg in de verkenningsfase erbij te betrekken om het project eerder te laten starten.

Bij de N31 bleek uit de analyse al een duidelijke scheiding tussen Rijkswaterstaat en het consortium. De cultuur tussen RWS en de private partijen verschilde gewoon wezenlijk van elkaar. Er was geen fit tussen de twee partijen.

Hier geldt eigenlijk hetzelfde als bij de A59, er is koudwatervrees bij RWS. Koudwatervrees wegnemen is eigenlijk een kwestie van vertrouwen in de aanpak en in

andere partijen. Hier komt het alliantiemodel weer naar voren, waar de nadruk wordt gelegd op de creatie van onderling vertrouwen.

Er kan geconcludeerd worden dat het Publiek-Private Samenwerkingsmodel uit vraag 2 bij de case van de A59 steeds meer richting het alliantiemodel evolueert. Er ligt een nadruk op vertrouwen. Ook is te zien dat bij de toetsing van de aanbeveling voor combinatieprojecten, er bij de A59 ook inderdaad sprake van was, ook al was het zijdelings. Op decentraal niveau is het makkelijker om combinatieprojecten (combinatie van concessie en alliantie) te realiseren. Bij het punt van de transactiekosten zie je weer de sterke nadruk op contracten en het concessiemodel. Bij de brede verkenningsfase is bij de A59 weer een verschuiving naar elementen van het alliantiemodel te zien, waaronder vroegtijdige betrokkenheid van de private partij in bepaling van het doen en richting van het project. Ook zijn er meer horizontale verhoudingen tussen partijen. Het laatste punt legt weer de nadruk op vertrouwen in plaats van contracten. Het Publiek-Private Samenwerkingsmodel verschuift steeds meer naar het alliantiemodel. Dit wil niet zeggen dat infrastructuurprojecten ineens bij het alliantiemodel horen. Maar dat er bij lijninfrastructuur steeds meer elementen van het alliantiemodel voorkomen. Er kan dan sprake zijn van meer vroegtijdige betrokkenheid van decentrale overheden en private partijen. Meer nadruk op wederzijds vertrouwen in plaats van contracten. Maar dit vergt wel een cultuurverandering bij RWS. Meer coöperatie tussen publieke en private partijen gedurende het proces. Ook kan geconstateerd worden dat combinatieprojecten makkelijker zijn te implementeren in toekomstige projecten als decentrale overheden het PPS project trekken, zij staan dichterbij de regio.

Bij de N31, die volgens vraag 2 vooral bij het concessiemodel past, is die evolutie naar het alliantiemodel er wel, maar miniem. Er is op twee punten de nadruk op onderling vertrouwen, maar niet echt een evolutie naar het alliantiemodel. Er kan geconcludeerd worden dat projecten waar RWS de trekker van is, projecten zijn die niet gauw elementen van het alliantiemodel bevatten. Mede doordat RWS dichterbij de politiek staat en minder dicht bij de regio dan decentrale overheden. RWS zal eerst de koudwatervrees binnen de eigen organisatie weg moeten nemen om PPS als geaccepteerd middel te gebruiken, waar de taken worden overgegeven aan de private bedrijven.

Hoofdvraag

"Voor welk samenwerkingsmodel wordt gekozen in PPS rond twee infrastructuurprojecten N31 en de A59, op welke wijze evolueert dit model zich in de loop van de tijd en wat zegt dat over de implementatie van PPS bij toekomstige infrastructuurprojecten?"

De belangrijkste constatering is dat er tussen 2000 en 2006 maar vijf PPS deals waren. Na de twee pilotprojecten was er een hele tijd niks, en toen kwam de Tweede Coentunnel. De doelstelling om van PPS een geaccepteerd instrument te maken bij de uitvoering van het overheidsbeleid is gedeeltelijk bereikt. De voortgangsrapportage van 2008 geeft aan dat PPS groeit. Niet spectaculair maar structureel en op gedegen wijze. De uitdaging voor de toekomst is de projectenstroom te vergroten. De grootste obstakels blijken de traagheid waarmee PPS-projecten tot stand komen, de verbetering tussen de verschillende bestuurslagen en de hoge transactiekosten om van PPS een geaccepteerd instrument te maken bij de uitvoering van het overheidsbeleid (ook op het niveau van decentrale overheden).

Bij de verbreding van de A59 en de N31 komt naar voren dat beide modellen vooral de karakteristieken hebben van het concessiemodel en er ook het best bij passen (zie conclusie vraag 3).

Het is duidelijk dat de case van de A59 meer de vorm heeft van het concessiemodel. Bij het alliantiemodel zijn er horizontale verhoudingen tussen opdrachtgever en -nemer. Waar bij de A59 de verhoudingen strikt gescheiden zijn. Toch kwam er op de achtergrond steeds meer de nadruk op vertrouwen tussen de verschillende partijen, vooral tussen de provincie en Rijkswaterstaat. Dit is eigenlijk een element van het alliantiemodel, de nadruk op het onderlinge vertrouwen. De PPS A59 heeft, ondanks kleine elementen van het alliantiemodel, de vorm van het concessiemodel.

Het is duidelijk dat de case van de A59 meer de vorm heeft van het concessiemodel. Bij het alliantiemodel zijn er horizontale verhoudingen tussen opdrachtgever en -nemer. Waar bij de A59 de verhoudingen strikt gescheiden zijn. Toch kwam er op de achtergrond steeds meer de nadruk op vertrouwen tussen de verschillende partijen, vooral tussen de provincie en Rijkswaterstaat. Dit is eigenlijk een element van het alliantiemodel, de nadruk op het onderlinge vertrouwen. De PPS A59 heeft, ondanks kleine elementen van het alliantiemodel, de vorm van het concessiemodel.

De N31 heeft de vorm van het concessiemodel, maar ook in deze case is er een element van het alliantiemodel aanwezig.

Er kan geconcludeerd worden dat het Publiek-Private Samenwerkingsmodel bij de case van de A59 steeds meer richting het alliantiemodel evolueert. Er ligt een nadruk op vertrouwen. Ook is te zien dat bij de toetsing van de aanbeveling voor combinatieprojecten, er bij de A59 ook inderdaad sprake van was, ook al was het zijdelings. Op decentraal niveau is het makkelijker om combinatieprojecten (combinatie van concessie en alliantie) te realiseren. Bij het punt van de transactiekosten zie je weer

de sterke nadruk op contracten en het concessiemodel. Bij de brede verkenningsfase is bij de A59 weer een verschuiving naar elementen van het alliantiemodel te zien, waaronder vroegtijdige betrokkenheid van de private partij in bepaling van het doen en richting van het project. Ook zijn er meer horizontale verhoudingen tussen partijen. Het laatste punt legt weer de nadruk op vertrouwen in plaats van contracten.

Het Publiek-Private Samenwerkingsmodel verschuift steeds meer naar het alliantiemodel bij de A59. Dit wil niet zeggen dat infrastructuurprojecten ineens bij het alliantiemodel horen. Maar dat er bij lijninfrastructuur (concessiemodel) steeds meer elementen van het alliantiemodel voorkomen. Er kan dan sprake zijn van meer vroegtijdige betrokkenheid van decentrale overheden en private partijen. Meer nadruk op wederzijds vertrouwen in plaats van contracten. Maar dit vergt wel een cultuurverandering bij RWS. Meer coöperatie tussen publieke en private partijen gedurende het proces. Ook kan geconstateerd worden dat combinatieprojecten beter en makkelijker zijn te implementeren in toekomstige projecten als decentrale overheden het PPS project trekken, zij staan dichterbij de regio. Hiermee kan de meerwaarde (grond in de omgeving van de verbreding of vernieuwing van de weg wordt meer waard) beter benut worden door gebiedsontwikkeling te koppelen met lijninfrastructuurprojecten in één project. Het brengt wel meer risico's met zich mee doordat het project complexer wordt.

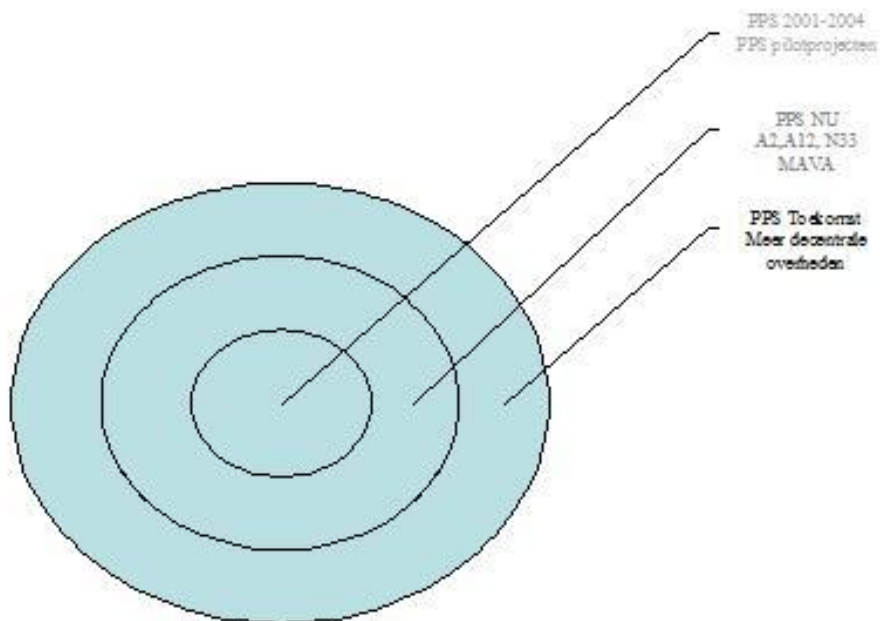
Bij de N31, die volgens vraag 2 vooral bij het concessiemodel past, is die evolutie naar het alliantiemodel er wel, maar miniem. Er is op twee punten de nadruk op onderling vertrouwen, maar niet echt een evolutie naar het alliantiemodel. Er kan geconcludeerd worden dat projecten waar RWS de trekker van is, projecten zijn die niet gauw elementen van het alliantiemodel bevatten. Mede doordat RWS dichterbij de politiek staat en minder dicht bij de regio dan decentrale overheden. RWS zal eerst de koudwatervrees binnen de eigen organisatie weg moeten nemen om PPS als geaccepteerd middel te gebruiken, waar de taken worden overgegeven aan de private bedrijven.

Bij de N31 is te zien dat RWS zich vooral zal bezig houden met lijninfrastructuurprojecten, en de gebiedsontwikkeling buiten beschouwing zullen laten. Bij RWS kan PPS beter geïmplementeerd worden door de argwaan weg te nemen bij andere private en publieke partijen en onderling vertrouwen te creëren. De taken die het in het contract overlaat aan private partijen, moet RWS proberen te stimuleren en los te laten, en niet alleen controle erop uitoefenen. Het is eenmaal de opdrachtgever, en heeft niet meer de regisseurfunctie. Dat is lastig voor een organisatie die al meer dan 100 jaar op dezelfde manier werkt en altijd de regie in handen heeft gehad.

6.2 Aanbevelingen

Welke aanbevelingen kunnen aan advies- en ingenieursbureaus worden gedaan voor de implementatie van PPS bij toekomstige infrastructuurprojecten?

Uit de case van de A59 blijkt dat decentrale overheden wel degelijk bereid zijn om de trekker te zijn van PPS infrastructuurprojecten. Alleen moet er wel een belang voor hen zijn. Vooral bij decentrale overheden is er de kans om lijninfrastructuurprojecten te combineren met gebiedsontwikkeling. Er kan dus een nieuwe markt ontstaan waar advies- en ingenieursbureaus hun expertise kunnen delen. Zo zijn er 420 gemeenten, 12 provincies en nog waterschappen en stadsregio's. Een voorbeeld is de verbreding van de N279 Den Bosch-Veghel, waar de provincie Brabant aan gaat werken, aldus de projectmanager van de A59. Dit gaat ook een Publiek-Private Samenwerking worden. In het geval van Oranjewoud, dat al ervaring heeft op het gebied van PPS (N31, N33), kan het zijn kennis en ervaring delen met decentrale overheden. En deze ook behoeden voor obstakels waar eerdere partijen tegenaan gelopen zijn.



Figuur 7.1

Verder moet er kritisch gekeken worden naar het feit dat contract- en aanbestedingsdocumenten worden gestandaardiseerd. Standaardprincipes worden toegejuicht, maar het DBFM-standaardcontract is voor 95% gebaseerd op die van de A59. Levert iedereen dan hetzelfde document in? Er moet goed nagedacht worden of men het ideale contract heeft voor het gegeven project. Ook wordt het voor de opdrachtgever

moeilijk een goede opdrachtnemer te vinden, als alle kandidaten hetzelfde document inleveren. De kandidaten moeten zich kunnen onderscheiden. Een deel van het resultaat is het vormen van het contract, waardoor er leven in gaat zitten, en mensen zich ermee verbonden voelen. Door standaardisatie raak je dat effect kwijt. Advies- en ingenieursbureaus zouden het consortium waar zij mee samen werken hierover goed moeten adviseren. Dat men zich moet blijven onderscheiden voor de opdrachtgever. Maatwerk leveren heeft verschillende voordelen. De opdrachtgever en zijn opdracht staan centraal, en zijn dan voor de opdrachtnemer niet één van de vele projecten, waarbij weer dezelfde truc wordt uitgehaald. Zo kan een probleem wat voorgelegd wordt, doormiddel van een innovatieve oplossing die aangedragen wordt door de opdrachtnemer opgelost worden. Er kan specifiek toegespitst worden op een bepaald project, waarbij op maat kan worden gewerkt en de kleinste details inrichten naar het specifieke project.

Voor Rijkswaterstaat en andere overheden geldt eigenlijk hetzelfde. Men moet zich ervan bewust zijn dat elk project anders is. Er moet goed gekeken worden of het DBFM-contract wel past bij het gegeven project.

Op deze manier kan er ook telkens geleerd worden van elk project, in plaats van telkens 95% dezelfde handelingen te doen en 5% vernieuwend zijn. De leerpunten kunnen ook meegenomen worden in toekomstige projecten.

Ook is er de uitgerekende meerwaarde die ik steeds aanhaal in het onderzoek. Bij de DBFM A59 is die 7-14%. En bij de N31 Wâldwei is er 19-20% meerwaarde. Hier moet eigenlijk een kanttekening worden geplaatst. Omdat projecten een looptijd hebben van 15 tot 20 jaar, kan er na deze periode pas vastgesteld worden hoeveel de meerwaarde precies is. Uit de interviews kwam naar voren dat het een soort van onderbouwde speculaties zijn. De cijfers zijn gebaseerd op eenzijdige, gedeeltelijk onbetrouwbare of achterhaalde publicaties. De PPS Kennispool zweert erbij, maar critici plaatsen er kanttekeningen bij. Zo zijn de instrumenten ter beoordeling van de meerwaarde bij PPS die de PPS Kennispool hanteert niet transparant. Deze zijn niet openbaar voor andere partijen. In mijn onderzoek ga ik er eigenlijk blind van uit dat die meerwaarde ook klopt.

Het feit blijft dat als er ook maar 1% meerwaarde is, dat een Publiek-Private Samenwerking boven een traditioneel aanbesteed project moet worden gekozen.

Een andere kanttekening die kan worden geplaatst is het feit dat er maar twee cases geselecteerd zijn. Een derde case bleek tijdens het onderzoek wel te mogen worden opgenomen, maar de informatie bleek geheim te zijn bij mijn stageplek. Het was moeilijk om over deze case meer te onderzoeken, wegens mijn geheimhoudingsplicht bij mijn stageplek. Andere cases waren nog in de aanbestedende fase, en zijn wegens concurrentie ook moeilijk te kiezen. Het is jammer.

7 Bronnenlijst:

- Bovens, M.A.P. 't Hart, P. van Twist, M.J.W. en Rosenthal, U, (2001). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Bult-Spiering, M. (2003). *Publiek-Private Samenwerking. De interactie centraal*. Utrecht: Lemma B.V.
- Child, J. Faulkner, D (1998). *Strategies op cooperation: managing alliances, networks and joint ventures*. Oxford: Oxford University Press, 33-34.
- Commissie Private Financiering van Infrastructuur, (2008). *Op de goede weg en het juiste spoor*. Mei, 2008. Den Haag
- Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, (2008). *Sneller en Beter*. April 2008. Den Haag.
- Edelenbos, J. Teisman, G.R. (2008) *Public-private partnership: on the edge of project and process management. Insights from Dutch practice: the Sijtwende spatial development project*. In: *Government & Policy*, 26(3), 13 pp., 614-626
- Edelenbos, Jurian. *College Procesmanagement in Netwerken*. 07-11-2008.
- Ham, H. van., Koppenjan, J. (2002). *Publiek-Private Samenwerking bij transportinfrastructuur: Wenkend of wijkend perspectief*. Utrecht: Lemma B.V.
- Ho, M. Achbab, S. *Oude wijn in een nieuwe zak: een studie naar de publiek-private samenwerking binnen de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking*. Mei, 2008.
- Klijn, E.H., van Twist, M.J.W. (2006). *PPS in Nederland: retoriek of bloeiende praktijk?*, Den Haag: Lemma B.V.
- Knibbe, A. (2002). *Publiek Private Samenwerking*, Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Ministerie van Financiën, (2004). *PPS voortgangsrapportage: Van incidenteel naar structureel*. November 2004. Den Haag.
- Ministerie van Financiën, (2006). *PPS voortgangsrapportage 2005*. 2005. Den Haag.
- Ministerie van Financiën, (2007/2008). *PPS voortgangsrapportage 2007 en vooruitblik 2008: Samen werken aan meerwaarde*. 3 maart 2008. Den Haag.
- Ministerie van Financiën, (2009). *Betreft DBFM bij decentrale overheden*. juli 2009. Den Haag.
- Paquay, E. (2006). *De Public Private Comparator*. Juli 2006, België.
- PPS Kennispool (2007). *Expertise op het gebied van Publiek-Private Samenwerking*. November, 2007.
- PPS Netwerk Nederland (2008). *PPS: van belofte naar realisatie*. 2008.
- Provincie Noord-Brabant (2006). *PPS A-59: een nieuwe weg voor de toekomst*. 2006, Den Bosch.
- Raad voor verkeer en waterstaat. (2000). *Meer markt, andere overheid: Advies over de veranderende relatie tussen markt en overheid op terreinen van Verkeer en Waterstaat*. Maart 2000, Den Haag.
- Rijkswaterstaat. (2008). *De meerwaardetoetsen van Rijkswaterstaat*. Februari 2008.
- Rijkswaterstaat Noord-Nederland. (2008). *Evaluatie DBFM-contract RW31*. Januari 2008.

- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2008). *Publiek-private samenwerking*. Oktober 2008, Den Haag.
- Twist, M.J.W. van, (2002) Dubbelspel. *Publiek-private samenwerking en het management van verwachtingen*. Utrecht, LEMMA.
- Wâldwei, ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat (2007). *DBFM-N31: Tussentijdse procesevaluatie realisatiefase*. Februari 2007.

Internet

- Analist.nl, Internationale aandeleninformatie. *Bouw/Infrastructuur*. [<http://www.analist.nl/index.php?page=ssector&id=57>]. 08-04-2009
- Ballast Nedam Concessies. *Rijksweg N31 door Friese Wâldwei*. [http://www.bnconcessies.eu/page_4822.asp]. 14-04-2009
- Binnenlands bestuur. [<http://binnenlandsbestuur.nl/achtergrond/2009/08/binnenzeven-jaar-eeen-nieuwe-weg.124601.lynkx>]. 14-09-2009.
- Encyclo online encyclopedie. *Infrastructuur*. [<http://www.encyclo.nl/zoek.php>]. 08-04-2009
- Facilicom Facility Solutions. *Wat is PPS?* [<http://www.facilicom.com/nl/Facilicom%20Facility%20Solutions/Pages/WatisPPS.aspx>]. 28-04-2009.
- GHC International. *Geïntegreerde contracten: de scheiding der markten*. [http://www.ghc-international.nl/index_5_10.html]. 8-11-2009.
- Kolff. *Overheid, particulier initiatief en de verzorgingsstaat*. [<http://www.kolff.nl/marius/erasmus/12-16%20H03%20Overheid%20en%20de%20Zorg.pdf>]. 23-03-2009.
- Ministerie van Financiën. *Rijksbegroting 2009*. [http://rijksbegroting.minfin.nl/2009/begrotingsvoorstel_behandeling/begroting,kst119605b_9.html]. 06-06-09
- Ministerie van Financiën. *Antwoorden schriftelijke over infrafonds voor pps-projecten*. [http://www.minfin.nl/Actueel/Kamerstukken/2009/06/Antwoorden_schriftelijke_over_infracfonds_voor_pps_projecten]. 20-06-09
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat. *Publiek-Private samenwerking*. [http://www.verkeerenwaterstaat.nl/onderwerpen/kennis_en_innovatie/publiekprivatesamenwerking/publiekprivatesamenwerkingpps.aspx]. 19-05-09
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat. *Tracébesluit N31, Leeuwarden-Nijega, vastgesteld*. [http://www.verkeerenwaterstaat.nl/actueel/nieuws/nieuwsarchief/pb-Tracebesluit_N31_Leeuwarden_-_Nijega_vastgesteld.aspx]. 14-04-2009
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en milieu. *Nota Ruimte*. [www.vrom.nl/get.asp?file=docs/publicaties/ruimte4051.pdf&dn=4051&b=vrom]. 31-03-2009
- Official Master Guide. *Besluitvorming management complexe ruimtelijke vraagstukken*. [<http://www.theofficialmasterguide.nl/nl/doc.phtml?p=Instituut&tab=opleidingen&iid=121&cid=4763>]. 30-03-2009

- Poort van Den Bosch. *Organisatie*.
[<http://www.poortvandenbosch.nl/18/260408/PvdBwsmgr.nsf>]. 19-05-09.
- PPS Netwerk. *Missie en Visie*.
[<http://www.ppsnetwerk.nl/page/2/Missie%20&%20Visie>]. 14-04-2009
- PPS netwerk. *PPS A59*. [<http://www.ppsnetwerk.nl/page/81/KBDB%3A-PPS-A59>]. 21-04-09
- PPS Netwerk. *Wâldwei N31*. [<http://www.ppsnetwerk.nl/page/65/?revision=1>]. 14-04-2009
- PPS Post. (2005). *Voortgangsrapportage PPS: Van incidenteel naar structureel (3)*. Maart 2005. Den Haag.
- Rijksoverheid. *Kabinet neemt aanbevelingen commissie Elverding over*.
[http://www.regering.nl/Actueel/Persberichten_ministerraad/2008/mei/23/Kabinet_neemt_aanbevelingen_commissie_Elverding_over]. 13-09-2009.
- Rijkswaterstaat. *Tracéwet*.
[http://www.rijkswaterstaat.nl/wegen/wetten_en_regelgeving/tracewet/]. 18-05-09

Interviews:

1. Op 26 mei 2009 Dhr. Harry Sterk, directeur van PPS Netwerk Nederland. PPS Netwerk Nederland is een platform van bedrijven en instellingen en heeft als doel publieke partijen met concrete raad en daad bij te staan bij de afweging van investeringsbeslissingen.
2. Op 26 mei 2009 Dhr. Ronald Pereboom, directeur van OPPTS. OPPTS is een onafhankelijk advies- en procesmanagementbureau en ondersteunt publieke partijen bij ruimtelijke investeringsprojecten.
3. Op 3 juni 2009 Dhr. Pieter Mali werkt bij Fluor Infrastructure B.V. Het is onderdeel van de Fluor corporation, een groot Amerikaans projectmanagement, bouw- en servicebedrijf. Het bedrijf was één van de private partijen bij de A59
4. Op 24 juni 2009 mevrouw Marie Claire Erens, contractmanager bij Rijkswaterstaat, dienst Noord-Nederland. Ten tijde van de N31 de projectmanager.
5. Op 10 juli 2009 Dhr. Piet Wouters, nu met pensioen. Ten tijde van de A59 de projectmanager, in dienst van de provincie Noord Brabant.
6. Op 12 juli 2009 Prof. mr. dr. E.F. (Ernst) ten Heuvelhof. Hoogleraar bestuurskunde aan de TU Delft en de Erasmus Universiteit. Geïnterviewde bij het artikel 'Doe wat met de adviezen [<http://binnenlandsbestuur.nl/achtergrond/2008/11/'doe-wat-met-die-adviezen'.102136.lynkx>]'.
[http://binnenlandsbestuur.nl/achtergrond/2008/11/'doe-wat-met-die-adviezen'.102136.lynkx]'
7. Op 16 juli 2009 Dhr. Jan Willen Bruining. Manager D&C bij Coentunnel Company. Ten tijde van de N31 werkzaam bij de private partij Dura Vermeer als controleur van de financiën.
8. Op 23 juli 2009 mevrouw Cynthia Sewbalak. Adviseur bij de PPS Kennispool Rijkswaterstaat, en mede werkzaam aan de rapporten van de commissie Elverding en Ruding.
9. Op 6 augustus Jacqueline Klaassen & Jordy Geernaert. Eigenaars en adviseurs bij Quintense Adviesbureau. Ten tijde van de voorbereiding op de DBFM Maasvakte-Vaanplein werkzaam bij Rijkswaterstaat.
10. Op 15 augustus Dhr. Bart Klaver. Adviseur bij Oranjewoud, Capelle a/d IJssel.

8 Bijlagen

8.1 *Bijlage 1: Geschiedenis infrastructuur*

Al in de jaren '80 had de transportsector te maken met private betrokkenheid bij transportinfrastructuur. In de regeringsverklaring van 1986 werd Publiek-Private Samenwerking al omarmd door het tweede kabinet Lubbers. Er kwamen rond die periode wel 20 stedelijke vernieuwingsprojecten. Bij de transportinfrastructuur waren er twee projecten die bekendheid verwierven, de Tunnel onder De Noord en de Wijkertunnel (afgerond in respectievelijk 1992 en 1996). Beide kwamen duurder uit dan bij puur publieke financiering. Vanaf dat moment werd Publiek-Private Samenwerking taboe. Tot het tweede kabinet van Kok in 1998 aantrad. Op dat moment stond de overheid voor een ingewikkelde opgave met betrekking tot de transportinfrastructuur. Er was een groeiend fileprobleem en de overheid was van plan zijn mainports verder te ontwikkelen. Dit vroeg om ingrijpende maatregelen om de bereikbaarheid te garanderen (Van Ham & Koppenjan, 2002: 15).

Ook de doelstellingen van de overheid voor stimulatie van economische activiteiten en de werkgelegenheid vragen om inspanningen met betrekking tot de mobiliteit. Daarnaast was er de trend van suburbanisatie, waar burgers de stad verlaten richting omringende plaatsten. Dit zorgde voor nieuwe verkeers- en vervoersproblemen. In deze tijdsperiode had de overheid niet voldoende publieke middelen om al deze verkeers- en vervoersproblemen op te lossen. Vooral omdat een groot budget van de transportinfrastructuur in mega projecten was gestopt zoals de Hoge snelheidslijn en de Betuweroute. Het kabinet had in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT), opgenomen dat een aantal projecten naar de toekomst werden geschoven. Tot grote ergernis van de partijen die betrokken waren bij de voorbereiding van deze projecten, er werden alternatieven gezocht. Er ontstond hernieuwde interesse naar private bijdrages aan publieke projecten en de mogelijkheid tot Publiek-Private Samenwerkingen. De gedachte hierachter was dat Private medefinanciering van transportinfrastructuur ervoor zorgt dat de nationale infrastructuur wordt verbeterd, waar tegelijkertijd geen negatieve effecten waren op het financieringstekort of collectieve lastendruk (Van Ham & Koppenjan, 2002: 15-16).

8.2 *Bijlage 2: Stappen Tracéwet.*

- **Stap 1: Startnotitie**

Bij projecten over een aanleg of een verbreding van de weg, een brug of een viaduct, worden in de Startnotitie alle achtergronden en uitgangspunten op een rij gezet. De Startnotitie geeft mogelijke oplossingen aan voor het bestaande (verkeers)probleem. In de startnotitie staan ook de milieueffecten die onderzocht gaan worden in de Milieueffectenrapportage (MER).

- **Stap 2: Inspraak en advies**
De Startnotitie zal zes weken lang ter inzage beschikbaar zijn in gemeentehuizen en bibliotheken. Rijkswaterstaat zal in deze periode ook informatiebijeenkomsten houden voor betrokkenen omtrent de Startnotitie. Iedereen kan een inspraakreactie op de startnotitie indienen, deze gaan dan naar de Commissie MER. Hun adviezen vormen samen met de inspraakreacties de basis voor de Trajectnota/MER.
- **Stap 3: Trajectnota/MER**
Bij deze fase stellen de ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM de eisen vast waar de Trajectnota/MER aan moet voldoen. In de Trajectnota/MER staan een analyse van de huidige en toekomstige problemen, de oplossingen en alle mogelijke gevolgen per oplossing. Onder andere voor het verkeer en milieu.
- **Stap 4: Inspraak, advies en toetsing**
De trajectnota/MER ligt minimaal zes weken ter inzage voor het publiek om te reageren. Tijdens deze inspraakronde wordt duidelijk of de milieu-informatie in de nota correct en volledig genoeg is om een besluit te nemen. Het publiek kan een eigen voorkeur voor een oplossing aangeven. Ook geven betrokken gemeenten, provincies en waterschappen advies over de nota. Na deze inspraakronde bekijkt de Commissie MER of de milieu-informatie in de Trajectnota volledig en kloppend is en brengt hier een advies over uit.
- **Stap 5: Standpunt.**
De minister van Verkeer en Waterstaat kiest in overleg met de minister van VROM, welke oplossing zij het best vinden. dit wordt het standpunt genoemd. Tijdens de keuze wordt ook rekening gehouden met de informatie uit de Trajectnota/MER, de inspraakreacties en de verschillende adviezen.
- **Stap 6: Ontwerp-tracébesluit**
Het standpunt wordt verder uitgewerkt in het Ontwerp-tracébesluit. De direct betrokkenen kunnen hier weer op reageren.
- **Stap 7: Tracébesluit**
De ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM nemen een definitief Tracébesluit. Er wordt hierbij rekening gehouden met het ontwerp-Tracébesluit. Burgers en bedrijven kunnen nog in beroep gaan bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Is het tracébesluit eenmaal onherroepelijk, dan moeten gemeenten en provincies ervoor zorgen dat de gekozen oplossing moet worden ingepast in het gebied, bijvoorbeeld door de benodigde vergunningen te verlenen.
- **Stap 8: Realisatie.**
Als het Tracébesluit voor het project is genomen, alle procedures doorlopen en de financiële middelen beschikbaar zijn, dan kunnen de werkzaamheden voor het project beginnen.
- **Stap 9: Evaluatie**
In de evaluatie worden de milieugevolgen door toedoen van de uitvoering van het project door de minister vergeleken met de gevolgen die in de Trajectnota/MER voorzien waren. Als de effecten erger zijn dan verwacht, kunnen er maatregelen komen (www.rijkswaterstaat.nl).

8.3 Bijlage 3: Analyse van aanbevelingen

De verbreding van de A59 en de N31 waren respectievelijk in december 2005 en december 2007 afgerond. Tussen de twee pilotprojecten was er een hele tijd geen opvulling van andere projecten tot de Tweede Coentunnel, waardoor er ook aanleiding was om de twee adviesrapporten te schrijven. Deze zijn uitgebracht in 2008. De adviezen zijn dus niet toegepast in de pilotprojecten. Tussen de pilotprojecten N31 en A59 zijn er een hele tijd geen DBFM projecten meer geweest. Aangezien het rapport van de commissie Ruding gebaseerd is op eerdere cases, zijn dat inderdaad de cases blijkt uit het interview met de adviseur van de PPS Kennispool. Bij PPS Kennispool is ook meegewerkt aan de rapporten, en de rapporten zijn naast de pilotprojecten ook gebaseerd op buitenlandse voorbeelden. Het doel is in de toekomst het opschalen van projecten. DBFM moet gemeengoed worden. De decentrale overheden willen wel, alleen is er nog weinig ervaring mee.

Uit de interviews blijken dat de adviezen inderdaad worden opgepakt. Maar met het ene advies gaat het sneller dan de andere, dit blijkt ook uit de vele documenten, waar geïnterviewden naar terugverwezen.

Ten eerste het advies voor de oprichting van een regionaal PPS-fonds ten behoeve van decentrale overheden. Uit de kabinetsreactie van oktober 2008 op het advies van de Commissie Private Financiering van infrastructuur blijkt dat het kabinet positief staat tegenover het helpen van decentrale overheden met het toepassen van PPS met private financiering. Maar decentrale overheden zijn zelf verantwoordelijk voor de aanbesteding van regionale projecten, vandaar dat kabinet eerst hun behoefte zal peilen, en van daaruit bepalen of en hoe zij decentrale overheden kunnen steunen (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2008). Uit het interview met een adviseur van de PPS Kennispool blijkt dat de brief met reacties van decentrale overheden, waar deze respondent ook zelf aan heeft meegewerkt, op dit moment ook openbaar is.

Uit de brief blijkt dat de vertegenwoordigers van provincies (IPO), gemeenten (VNG en G4) en stadsregio's (SkVV) te kennen hebben gegeven dat zij behoefte hebben aan kennis en ervaring over DBFM. Kennis en expertise over DBFM lijkt vooral interessant te zijn voor provincies omdat zij opdrachtgever zijn voor infrastructuurprojecten boven de 60 miljoen euro. Maar (grote) gemeenten en stadsregio's achten het zinvol om kennis en ervaring op te doen met DBFM aangezien zij ook participeren in regionale infrastructuurprojecten van het rijk. Maar de partijen constateren wel een aantal barrières. Op provinciaal niveau bestaat er nog geen politieke commitment voor DBFM. Verder is er nog bewustwording en koudwatervrees voor DBFM, mede doordat er weinig ervaring mee is (Ministerie van Financiën, 2009). Volgens de adviseur van de PPS Kennispool zijn DBFM en PPS niet eng, je kunt er zelfs wat mee winnen. Als decentrale overheden niet weten waar het over gaat wordt het moeilijk, als ze het eenmaal weten kunnen dingen vanzelf bewegen en veranderen. Om deze barrières weg te halen, en omdat bij de partijen de opvatting heerst van 'eerst zien, dan geloven', zullen decentrale overheden, in samenwerken met de ministeries van V&W en Financiën PPC's uitvoeren. Er wordt gedacht aan minimaal drie pilotprojecten, waarbij de decentrale overheden de pilots zelf

zullen aandragen en ook de verantwoordelijkheid zullen dragen. In het najaar van 2009 zal de Tweede Kamer worden geïnformeerd over de uitkomsten van de PPC's.

Aangezien de decentrale overheden positief staan tegenover DBFM, worden de plannen voor een regionaal PPS-fonds in een werkgroep onder leiding van Financiën (samen met pensioenfondsen, V&W en decentrale overheden) ook verder bekeken. Het kabinet staat positief tegenover pensioenfondsen, die in infrastructuur investeren. Het meest kansrijke alternatief is op dit moment volgens minister Bos: *'Het verschaffen van lang vreemd vermogen voor PPS-projecten via een door pensioenfondsen op te richten DBFM-fonds (er zal geen infrafonds door Rijkswaterstaat worden opgezet)'* (Ministerie van Financiën, 2009). Op dit moment is de werkgroep nog aan het onderzoeken, waarbij dit jaar nog meer bekend wordt.

Het tweede advies is de contractuele integratie van weginfrastructuur en gebiedsontwikkeling. De samenwerking waarbij infrastructuur en gebiedsontwikkeling in één project komen die zie je eigenlijk niet. En het zal ook moeilijk worden dat dit gaat gebeuren, ook al is de wil er wel vanuit de overheid. Dat is terug te zien in het MIRT, daar is ruimte aan toegevoegd. Het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT), was verandert in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)).

Volgens de projectmanager van de N31 heeft het ministerie van Verkeer&Waterstaat niet als taak om gebieden te ontwikkelen, maar onder andere wegen en water te ontwikkelen en te beheren. Daarvan afgeleid is het zo dat ze geen grondbedrijffunctie hebben. Ze hebben geen voorraden grond uit strategische overwegingen. Ze kopen en verkopen alleen grond, in relatie tot een wegwitbreiding. Volgens de adviseur van de PPS Kennispool zie je combinatieprojecten op dit moment wel een beetje bij de A2 Maastricht, maar dat project loopt dwars door de stad, daar kan je niet anders. Het is van oudsher zo dat de decentrale overheden achterover leunen, en langs een nieuwe weg woonwijken bouwen. Ze zien de meerwaarde wel, maar willen niet meebetalen. De meerwaarde gebruiken ze wel om hun eigen gebiedsontwikkeling tot stand te laten komen. Wat er de afgelopen jaren te zien is, is dat RWS die weg aanlegt en de gemeenten hun woonwijk of industrieterrein aanleggen. Dat van RWS kost geld, en dat van de gemeenten levert geld op.

Bij zowel de verbreding van de A59 en de N31 is er over combinatie van lijninfrastructuur met gebiedsontwikkeling gedacht. Maar niet uitgevoerd, doordat het (nog) te ingewikkeld was. Volgens de projectmanager van de A59 was er bij de A59 wel een regionale ontwikkeling. Het was er zijdelings aan verbonden, maar niet in het project zelf, want het zou het project te veel vertragen. Volgens de adviseur bij de PPS Kennispool zal de complexiteit alleen maar toenemen als dergelijke projecten gecombineerd worden en er komen steeds meer stakeholders bij kijken, Maar als een dergelijk project een succes is, is er ook een nog grotere meerwaarde.

Bij het ministerie en RWS ligt het dus niet voor de hand volgens de projectmanager van de N31. Waar het wel te zien is, is bij decentrale overheden zoals provincies en gemeenten. Zij hebben gebieden, waar zij denken dat een projectontwikkelaar er wel wat mee kan. Bij lokale projecten is de betrokkenheid van Rijkswaterstaat miniem. Bij gebiedsontwikkeling die bij een Rijksweg ligt, is Rijkswaterstaat hooguit betrokken bij de op- en afritten.

Volgens de adviseurs van Quintense moet het initiatief van een weg misschien wel vanuit de gemeenten zelf komen, en niet meer vanuit RWS. Dan creëer je het belang (zoals bij de A59).

Het derde advies is het verlagen van de transactiekosten. Uit de kabinetsreactie op het advies van de commissie Ruding blijkt dat het kabinet dit punt ook steunt. Verder zijn alle geïnterviewden hier positief over. Over de aangedragen oplossingen in het rapport zijn de meningen grotendeels verdeeld.

De gezamenlijke taskforce van overheid en bedrijfsleven is al een aantal jaren met dit punt bezig. Zo is er een DBFM-standaardcontract ontwikkeld, zijn er standaardaanbestedingsdocumenten en er is een handboek DBFM opgesteld (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2008). Eén van de organisaties die zich hiermee bezig houdt, is de PPS Kennispool van RWS. Zij streven ernaar om de transactiekosten te verlagen, door standaarden te ontwikkelen, zodat er geen kennisontwikkeling meer nodig is. Als de transactiekosten vervagen komen er automatisch een stroom van projecten op gang. Dan is de drempel voor de decentrale overheden om zelf projecten te doen ook lager om te nemen. Het DBFM standaardcontract is gebaseerd op het contract van de A59, aldus de financiële controleur en de projectmanager van de A59. Het DBFM-standaardcontract is voor 95% hetzelfde als het contract bij de A59. Je ziet ook de veranderingen, opmerkingen en ervaringen uit de A59 in verwerkt. De adviseur van Fluor zegt dat de manier waarop een contract wordt opgesteld, ook de waarde van het contract bepaald. Er moet goed nagedacht worden of je het ideale contract hebt voor het gegeven project. De adviseur weet niet of er een standaardoplossing is, maar wel dat er met standaardprincipes kan worden gewerkt. Maar standaardiseren zal lastig worden volgens de adviseur van Oranjewoud. RWS wilt partijen ook selecteren doordat ze meerwaarde creëren. Als alle partijen steeds hetzelfde document inleveren, dan wordt de selectie moeilijk. Als opdrachtnemers moet je toch een goed verhaal maken, je moet je kunnen onderscheiden. De adviseurs van Quintense geven ook aan dat een deel van het resultaat het vormen van het contract is. Door dat te doen gaat het werken, leven. Door het te standaardiseren ben je dat effect kwijt.

En de reductie van je transactiekosten is niet het standaardiseren, maar je projectgroep verkleinen. De transactiekosten zijn ook heel erg hoog, omdat PPS vraagt om je resultaat strak te definiëren. Wat je ziet is dat de infrastructuurprojecten hun resultaat niet strak hebben gedefinieerd. Gedurende de bouw van je PPS-contract ben je een heleboel dingen aan het doen om je resultaat te definiëren. Dat is oneigenlijke toerekening aan de transactiekosten van je PPS, dat is gewoon je zaken niet op orde te hebben. Normaal zijn die kosten er ook bij een traditioneel project, maar dan uitgesmeerd over de hele looptijd van een project.

De aanpassing van de aanbestedingsprocedure (twee in plaats van drie bidders bij de definitieve inschrijving) is een voorstel waar voor- en tegenstanders voor zijn volgens de geïnterviewden. De financiële controleur van Dura Vermeer geeft al aan dat elk consortium miljoenen moet inbrengen, maar er maar één partij winnen kan. Dus de andere twee partijen gooien miljoenen weg. Volgens de adviseurs van Quintense kosten projecten miljarden, de planstudiekosten kosten miljoenen. De MAVA kostte aan interne

kosten miljoenen per jaar, en dat tien jaar lang. Je hoort er niemand over. Dan maken we ons druk om twee of drie gegadigden, na een hele goede selectie.

De projectmanager van de N31 en een hoogleraar bestuurskunde van de Erasmus Universiteit geven juist aan dat het voor de private partij hoge transactiekosten zijn, maar concurrentie ook belangrijk vinden. Dus ze vinden dat er drie moeten blijven. Dat is wel het minimum. Het probleem bij het voorstel is dat als één partij zich terugtrekt, er geen concurrentie is, en dus een probleem aan de kant van de opdrachtgever.

Volgens zowel de adviseurs van Quintense als die van Oranjewoud vinden bouwbedrijven het minder belangrijk of ze de opdracht wel of niet binnen hebben. Belangrijker voor een bouwbedrijf is de continuïteit in het productievolume. In Nederland is genoeg werk. Als aannemer X een groot project binnenhaalt, dan zijn de kleinere projecten voor de anderen. De partijen moet ergens anders hun geld terugverdienen. Als dat niet in het ene contract is, dan in het andere. Maar ze rekenen wel met een bepaald bouwvolume over de komende jaren. Als je dat als overheid niet levert, dan komen zij in de problemen. En daarmee breng je de continuïteit van de bouwbedrijven in gevaar en krijg je vechtracten.

De vierde aanbeveling is de brede verkenningsfase van de commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten. Volgens de adviseur van Oranjewoud gaat het om de voorverkenning, doe die met zijn allen. Elverding zegt in zijn rapport: "Ga in een proces met de omgeving die verkenningsfase aan, zodat er één voorkeursalternatief is." En niet dat je in je planstudie nog zoveel verschillende alternatieven hebt, die je nog moet uitzoeken. En die kosten van de planstudie gaan natuurlijk flink omlaag, als niet alles in details moet worden uitgezocht. Dus laten we de verkenning beter en breder gaan doen, met goede inspraak en goede afspraken met bestuurders. Want één van de conclusies uit Elverding over de vraag waarom die planologische procedures zo lang zijn, is volgens de adviseur bij de PPS Kennispool omdat het publiek-publieke deel niet goed tot stand komt, en ook niet met de stakeholders. Daar is verbetering in te boeken. Er is dus te zien dat de focus heel erg is gegaan naar de eerste P, en niet zozeer bij de markt. Want daar is de meeste winst te halen. Want voordat een project naar de voorbereiding en realisatie fase gaat, heeft die meestal uit de verkenning en planstudiefase al 10 jaar erop zitten. Dat is zonde van de tijd, dat zou veel korter moeten kunnen. Daar zit met name dat publiek-publieke deel in.

In de kabinetsreactie van 23 mei 2009 (TK 29385, nr. 19) wordt aangegeven dat het kabinet de aanbevelingen van de commissie Elverding officieel overneemt, Waaronder de aanbeveling voor een vroegtijdige betrokkenheid van alle belanghebbenden. Deze verkenning zal gekoppeld worden aan een termijn en uiteindelijk worden afgesloten met een politiek voorkeursbesluit. Dit besluit gaat gepaard met een gepaste financiële dekking die ook in eventuele latere inpassingen kan voorzien. Uit het politieke voorkeursbesluit wordt één alternatief gekozen en doorberekend (www.regering.nl).

De uitvoering van deze implementatie blijkt uit interviews in handen van de projectdirectie Sneller en Beter, onder leiding van Donné Slangen. hij zegt dat burgers meer moeten meedenken en minder procederen. En dat bestuurders hun rug recht moeten houden. Slangen moet samen met tientallen ambtenaren ervoor zorgen dat de aanleg van nieuwe snel- en spoorwegen in de toekomst binnen zeven jaar zijn beslag krijgt. Op dit moment vergt het nog gemiddeld veertien jaar. Hun motto luidt: "Binnen één

beleidsperiode duidelijkheid en binnen twee het lint doorknippen". Bij de nieuwe aanpak, die is verankerd in aangepaste wetgeving, zal er voor zowel burgers, als ook voor regionale en lokale bestuurders een belangrijke rol zijn weggelegd (www.binnenlandsbestuur.nl).

Donné Slangen verwacht dat burgers en actiegroepen in de nieuwe opzet niet voor jarenlange vertragingen zullen zorgen, omdat mensen meer betrokken zijn. En ten tweede omdat er zorgvuldiger kan worden gewerkt, en alles goed wordt beargumenteerd. Minder fouten leiden tot minder juridische problemen. Verder is het Rijk voor een succesvolle aanpak en het creëren van draagvlak meer dan eens afhankelijk van decentrale overheden. Daarom zal er meer dan nu al het geval is samenwerking moeten worden gezocht met decentrale overheden, want een decentrale overheid als mede-initiatiefnemer zorgt meestal voor vlottere procedures dan dat alles van bovenaf wordt bepaald. En bovendien is bereikbaarheid in eerste instantie meestal een regionaal of stedelijk belang. Verder kunnen gedeputeerden en wethouders binnen hun ambtstermijn de schop in de grond laten. Waardoor gewijzigde bestuurlijke inzichten tot een minimum worden beperkt. En als ze worden herkozen kan de weg zelfs in hun tweede ambtsperiode worden opgeleverd (www.binnenlandsbestuur.nl).

Er zullen uiteindelijk vijf stappen genomen worden in zeven jaar om de proceduretijd voor nieuwe snel- of railwegen te halveren. Dat zijn de volgende vijf stappen:

- 1. Initiatieffase. Bestuurlijk overleg tussen Rijk en regio, uitmondend in een formele startbeslissing. Budget, planning en organisatie zijn duidelijk. Duurt ongeveer een half jaar.**
- 2. Verkenningsfase. Maximale participatie van zoveel mogelijk betrokkenen. Beoordeling alternatieven. Na maximaal twee jaar volgt een voorkeurs beslissing, waarmee het tracé vastligt.**
- 3. Planuitwerking of planstudie. Tevens milieueffectrapportage met bijbehorende inspraak. Benodigde tijd: anderhalf jaar.**
- 4. Realisatiefase. Voor de aanleg van de weg is drie jaar nodig.**
- 5. Opleveringstoets. Beoordeling of de milieunormen worden gehaald. Indien nodig aanvullende maatregelen.**

Figuur 5.2 (bron:www.binnenlandsbestuur.com)

De vijfde aanbeveling is de verbetering van bestuurscultuur en ambtelijke voorbereiding. Deze aanbeveling van beide commissies is eigenlijk nauw verwant met de vorige aanbeveling voor een brede verkenningsfase. De huidige bestuurscultuur is mede oorzaak van de vele vertragingen. Er wordt al aan gewerkt (zie ook hierboven) door de projectdirectie Sneller&Beter. PPS Kennispool werkt ook samen met de projectdirectie. Zij constateren de koudwatervrees voor DBFM en PPS bij RWS, maar door te

informereren, enthousiasmeren, en ook de directie samen met de commissie Ruding te zetten, wordt getracht die koudwatervrees weg te nemen. Het zijn dingen die nu bij decentrale overheden heerst, die koudwatervrees.

Het kan ook allemaal veel beter volgens een hoogleraar van de Erasmus Universiteit. In de voorfase van het infrastructuurproject gaat het zo traag. Het lijkt op een student die een tentamen leert. De eerste twee weken gaat het allemaal zo traag, en in de laatste week voor de deadline, dan komt de versnelling. Zo werkt het ook in de echte wereld. De interdepartementale samenwerking bij de overheid kan veel beter. Bestuurders en ambtenaren zitten in een hokje. Als je van milieu bent, dan ga je voor weinig geluid, bij Verkeer en Waterstaat voor doorstroming. En bij financiën zo goedkoop mogelijk. Het is moeilijk te combineren. Ondanks deze kritiek heeft de hoogleraar niet het idee dat het slechter wordt. De hoogleraar denkt dat het 20 jaar geleden erger was. Ministeries zitten in hokjes, omdat het voor waarden staat. Goedkoop is een waarde, milieu en doorstroming ook. Er zit wat in dat die waarden beschermd worden. Het is ook eens functioneel. Maar het botst met elkaar.

Een ander punt dat voorbij komt in de interviews is de revitalisering van het PPS Kenniscentrum. Volgens al de geïnterviewden bestaat deze al in de vorm van de PPS Kennispool van Rijkswaterstaat, die ook openstaat voor samenwerking en advies met andere departementen. Het PPS kenniscentrum van Financiën, heeft veel nuttig werk gedaan. Want zij hebben veel standaarden gemaakt en de basis neergezet, die nu ook zijn vervolmaakt door de PPS Kennispool.

Wat verder opvalt, is dat een Publiek-Private Comparator nu verplicht is voor elk project boven de € 60 miljoen. PPS Netwerk heeft als boodschap om niet iedereen aan PPS op te dringen, maar juist om bij elk nieuw project te kijken naar de potentie van PPS. Als die er niet is, hoef je ook geen private partijen in te huren, zonde van het geld. Dus ook proberen burgemeesters en ministers te bereiken, die geen projecten boven de € 60 miljoen hebben, maar wel projecten die traditioneel aanbesteed worden. Als een private partij naar een opdrachtgever stapt, zal het vaak de deur worden gewezen, doordat de publieke partij vaak denkt dat de private partij met eigen belang iets voorstelt, en niet in het algemene belang.