

PPS bij de Zuidelijke Ringweg Groningen

Een onderzoek naar meerwaarde en samenwerking



Annelies J. Heidekamp

Foto op voorkant: Julianaplein in Bird's Eye View van www.maps.live.com

Publiek-Private Samenwerking bij de Zuidelijke Ringweg Groningen

Een onderzoek naar meerwaarde en samenwerking

Annelies J. Heidekamp, s1085522
Master thesis Environmental and Infrastructural Planning
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen

Begeleider RUG: Prof. dr. Jos Arts
Begeleider Rijkswaterstaat: Paul Dix

Augustus 2008

Samenvatting

De voortschrijdende congestieproblematiek op de Zuidelijke Ringweg van Groningen, een gedeelte van de Rijksweg N7/A7, heeft er toe geleid dat een nieuwe aanpak noodzakelijk is. Momenteel zijn er hiervoor vier varianten mogelijk, namelijk drie uit de verkenningsstudie (Rijkswaterstaat, 2007) en de tunnelvariant van de gemeente Groningen (Poelman, 2008). Er is een budget beschikbaar van €624 miljoen wegens het niet doorgaan van de Zuiderzeelijn. In september 2008 zal begonnen worden met een nieuwe verkenning gebaseerd op de aanbevelingen van de Commissie Elverding (Commissie Elverding, 2008) om te komen tot een bestuurlijke voorkeursvariant.

Tegenwoordig is het principe bij Rijkswaterstaat, de uitvoerende dienst van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, om de markt bij elk project een meer leidende rol te geven. Op deze manier wil men langzaam af van de traditionele opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. Dit wordt het "markt, tenzij..."-principe genoemd. Door dit principe worden er tegenwoordig meer projecten uitgevoerd door innovatief aanbesteden en publiek-private samenwerking (PPS). De reden voor publiek-private samenwerking is dat het kan leiden tot meerwaarde voor het project en uiteindelijk voor de samenleving.

Het doel van dit onderzoek is om antwoord te vinden op de volgende vraag:

Welke vormen van meerwaarde kunnen gecreëerd worden door PPS voor de Zuidelijke Ringweg Groningen en welke factoren binnen de publiek-publieke samenwerking kunnen van invloed zijn op een PPS-constructie hier?

Om deze vraag te beantwoorden is gebruik gemaakt van een brede literatuurstudie waar PPS, meerwaarde, wetten en regelgeving voor weginfrastructuur, vormen van PPS en samenwerking zijn onderzocht. Aan de hand hiervan is besloten dat meerwaarde bij PPS onder te verdelen is in 3 verschillende categorieën, namelijk: financiële, gebiedsgerichte en innovatieve meerwaarde. Daarnaast is aangegeven dat om een goede samenwerking te onderzoeken gekeken moet worden naar de volgende factoren: beleidsinzicht, coöpetitie, vertrouwen, gezamenlijke doelen en dynamiek. Verder is gebruik gemaakt van een casestudy en interviews met experts van verschillende partijen (Gemeente Groningen, Provincie Groningen, Rijkswaterstaat, en VNO-NCW Noord, Ministerie van V&W en de Milieufederatie Groningen).

Door middel van een casestudy is de theorie over de categorieën van meerwaarde toegepast bij drie verschillende cases. Van de PPS constructies van Sijtwende, N31 tussen Leeuwarden en Drachten en de A2 Maastricht. In de onderstaande tabel zijn de bevindingen samengevat:

Case:	Sijtwende	N31	A2
Omschrijving	Aanleggen nieuwe weg en woongebied door meervoudig ruimtegebruik → tunnel	Verbreding van 1x2 naar 2x2 autoweg + 2 kunstwerken inclusief onderhoud weg voor 15 jaar	Gebiedsgericht pakket maatregelen, inclusief nieuw knooppunt, en tunnel op bestaande A2 tracé
MW*: Financieel	Vastgoed (value capturing), bestuurlijk commitment	Marktwerking	Vastgoed (value capturing), marktwerking, commitment
MW*: Gebiedsgericht	Meervoudig ruimte gebruik. Project bevat ook park, extra functionele ruimte, HOV, vastgoedontwikkeling.	Niet gebiedsgericht	Grotendeels door vele verknoopte projecten, en wensenlijst
MW*: Innovatief	Eerste project van zijn soort. Holle dijk, nieuwe techniek.	Nieuwe kostenbesparende technieken gebruikt door markt	Gebruik gemaakt van vervlechting, vroege markt betrekking
Leermoment	De samenwerking ging goed, toen er commitment was. Van de realisatie valt te leren → toch nog te veel opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie	Ook hier nog te sterk opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. Doelen niet te specifiek uitwerken, weinig ruimte voor innovatie	Nog niet voltooid, dus nog weinig leermomenten. Wel te leren valt van de manier van marktbenadering, zorgt voor innovativiteit in het proces

*: MW staat voor Meerwaarde

Door experts te raadplegen en de informatie uit de casestudy te gebruiken is gebleken dat de volgende vormen van meerwaarde mogelijk zijn bij de ZRG.

Meerwaarde	ZRG
Financiële	Marktwerking kan zorgen voor meer kwaliteit voor dezelfde prijs, mee financiering markt mogelijk door DBFM, kleine kans op value capturing, kleine kans op BTW-compensatie
Gebiedsgerichte	Kleine kans op value capturing, sterk afhankelijk van de kozen variant. Veel mogelijkheden bij tunnel (geluidsoverlast, leefbaarheid, ruimtelijke kwaliteit), veel minder bij andere varianten.
Innovatieve	Vroeg marktkennis gebruiken in het proces, vervlechting, wensenlijst zoals bij Maastricht.

De factoren voor een succesvolle samenwerking zijn met de experts van de verschillende partijen geëvalueerd. Daaruit volgt een aantal conclusies. De gemeente en provincie staan terughoudend ten opzichte van PPS. Het algemeen beleidsinzicht voor PPS bij weginfrastructuur is niet aanwezig. Vertrouwen is ook een belangrijk issue bij dit project. Duidelijk is gebleken dat de vertrouwensband tussen provincie en gemeente moet verbeteren voor een succesvolle samenwerking. Tot dat gerepareerd is PPS zeker geen optie.

Om de Zuidelijke Ringweg Groningen tot een succesvol project te maken zal in ieder geval de band tussen provincie en gemeente moeten verbeteren. Een manier om dit te doen is door dit als een van de doelen op te nemen bij de nieuwe verkenning. PPS lijkt momenteel een brug te ver, maar door gebruik te maken van een marktconsultatie bij de verkenning zullen de mogelijkheden van de verschillende varianten wel aan het licht komen. Op grond daarvan kan de beslissing nog worden herzien. Aangehouden is dat er zeker kansen liggen bij financiële en innovatieve meerwaarde.

Voorwoord

Aut non temptaris aut perface! (Of je begint er niet aan, of je maakt het af!) – Ovidius, Romeins dichter

Deze scriptie is mijn laatste zucht ter afsluiting van mijn studie Environmental and Infrastructural Planning aan de Rijksuniversiteit Groningen. De scriptie is tot stand gekomen door middel van stage bij Rijkswaterstaat Noord te Leeuwarden. In februari ben ik met veel enthousiasme begonnen, maar nu met ruim dertig graden in augustus blijken de laatste loodjes best zwaar te zijn.

Ik wil ten eerste graag mijn begeleiders bedanken. Beste Jos, enorm bedankt voor het met een sneltreinvaart doorlezen van al mijn versies. Hoe jij spelfouten kunt vinden en inhoudelijke opmerkingen kunt maken, terwijl je ruim 100 pagina's per uur doorploegt is enorm bewonderenswaardig. Ook bedankt voor de mogelijkheid die je me gegeven hebt door mee te werken aan mijn verzoek om bij Rijkswaterstaat in Leeuwarden stage te lopen. Dankzij jou kan ik nu mijn carrière bij Rijkswaterstaat beginnen. Beste Paul, ik heb van weinig mensen zo vreselijk veel geleerd als de feitelijke kennis die jij de afgelopen paar maanden in mijn hoofd hebt gepompt. Je betrokkenheid en je sturing hebben mede gezorgd dat deze scriptie er uiteindelijk ligt. Beste Femke, bedankt voor het zijn van een geïnteresseerde tweede begeleider. Je hebt volgens mij meer gedaan dan wat je rol was, en daarvoor ben ik je erg dankbaar.

Mijn collega's van Rijkswaterstaat wil ik graag bedanken voor de leuke tijd die ik daar gehad heb en ik zie nu al uit naar het beginnen met mijn traineeship in september. Ik wil in het bijzonder nog mijn kamergenote Agnes bedanken voor de gezelligheid, steun, tips, hints, vriendschappelijke gesprekken, moederlijke interventies en informatie. Ook Franklin wil ik graag bedanken voor zijn hulp als ik vast zat met mijn onderzoek en ik hoop dat je nog altijd iets hebt aan mijn powerpoint tips! Cees Henk wil ik bedanken voor de geboden kans om verder te gaan bij Rijkswaterstaat.

Alle personen die mijn interviewtechnieken over zich heen hebben laten komen, bedankt voor de medewerking en het zijn van gewillige partners. Zonder jullie input zou dit zeker niet tot stand zijn gekomen.

Als laatste moet ik mijn steun en toeverlaat, aanhoorder van non-stop geklaag, en grote liefde Marco bedanken voor de manier waarop hij mij wederom door een scriptieperiode heeft heen gesleept. Zonder jou was het vast nog zwaarder geweest.

Aan de lezer wens ik veel leesplezier!

Annelies J. Heidekamp

augustus 2008

Inhoudsopgave

Samenvatting	iii
Voorwoord	v
Inhoudsopgave	vi
Lijst figuren	ix
Lijst tabellen	x
Lijst afkortingen	xi
Deel 1: Inleiding	1
1. Introductie	1
1.1 <i>Inleiding</i>	1
1.2 <i>Achtergrond</i>	1
1.3 <i>Scope van het onderzoek</i>	5
1.4 <i>Aanpak van het onderzoek</i>	6
1.5 <i>Opzet van deze scriptie</i>	7
Deel II: Theorie	8
2. Theoretisch Kader	9
2.1. <i>Inleiding</i>	9
2.2. <i>PPS: een definitie</i>	10
2.3. <i>Waarom PPS?</i>	11
2.4 <i>Samenwerkingstheorieën</i>	18
2.5. <i>Conclusie</i>	23
3. Institutioneel Kader	25
3.1 <i>Inleiding</i>	25
3.2 <i>Wetgeving over weginfrastructuur</i>	25
3.3 <i>Beleid</i>	28
3.4 <i>Samenhang met PPS</i>	31
3.5 <i>Conclusie</i>	35
4. Vormen van PPS	37
4.1 <i>Inleiding</i>	37
4.2 <i>Private Finance Initiative</i>	38

4.3 In Nederland.....	39
4.4 Conclusies.....	43
Deel III: Empirie.....	44
5. Intermezzo: Brug van theorie naar empirie.....	45
5.1 Inleiding.....	45
5.2 Casestudies.....	45
5.3 ZRG.....	48
5.6 Conclusie	49
6. Case studies: Meerwaarde in de praktijk	50
6.1 Sijtwende.....	50
6.2 N31	54
6.3 A2 Maastricht	58
6.4 Analyse van de drie cases.....	63
7. Zuidelijke Ring Groningen.....	66
7.1 Geschiedenis van de ZRG.....	67
7.2 Gemeente Groningen	72
7.3 Provincie Groningen	74
7.4 Rijkswaterstaat	77
7.5 VNO-NCW Noord	80
7.6 Analyse	81
Deel IV: Eindbalans.....	85
8. Analyse, conclusies en aanbevelingen	86
8.1 Inleiding.....	86
8.2 Meerwaarde en de ZRG	86
8.3 Samenwerking en de ZRG	89
8.4 Beantwoording deelvragen	90
8.5 Beantwoording hoofdvraag.....	92
8.6 Conclusies.....	93
8.7 Aanbeveling.....	94
8.8 Reflectie	95
Literatuurlijst.....	97
Geraadpleegde experts	103

Bijlages	104
<i>Bijlage 1: Checklist meerwaardeopties marktscan</i>	105
<i>Bijlage 2: Toetsingskader Cases</i>	106
<i>Bijlage 3: Interviewvragen voor organisaties betrokken bij ZRG</i>	107
<i>Bijlage 4: Overzicht plangebied A2 Maastricht</i>	108
<i>Bijlage 5: Gewenste meerwaarde bij A2 Maastricht</i>	109
<i>Bijlage 6: Aanbestedingskalender A2 Maastricht</i>	110
<i>Bijlage 7: Alternatieven voor ZRG fase 1 uit de Trajectnota/MER</i>	111
<i>Bijlage 8: Tunnelvarianten voor de ZRG</i>	113

Lijst figuren

Figuur 1: Overzicht van de zuidelijke ringweg Groningen.	1
Figuur 2: Overzicht ruimtelijke ontwikkelingen en extra verkeertrekkers rondom de Zuidelijke Ringweg:.....	2
Figuur 3: Relaties van de hoofdstukken onderling.....	7
Figuur 4: Indeling van overtuigingen volgens Sabatier	18
Figuur 5: Waardenetwerk voor coöpetatief samenwerken.....	19
Figuur 6: Cyclisch vertrouwensopbouw-model.	22
Figuur 7: Praktijk matrix om vertrouwen op te bouwen of te behouden voor verschillende soorten samenwerkingen, vertaald.	22
Figuur 8: Fases en besluitvormingsmomenten binnen de huidige MIT-procedure.....	30
Figuur 9: Drie modellen voor vervlechting van aanbesteding met de procedures via de concurrentiedialoog.....	33
Figuur 10: Verschillende samenwerkingsvormen bij infrastructuurprojecten.....	37
Figuur 11: Overzicht van de betalingsmomenten binnen PFI en traditionele aanbesteding.	38
Figuur 12: De drie verschillende vormen van meerwaarde binnen dit onderzoek.....	46
Figuur 13: Rijksweg 14 met in rood de drie tunnels.....	50
Figuur 14: Het overzicht van de overeenkomsten bij het project Sijtwende	52
Figuur 15: Overzicht van de aanleg van het projectgebied van de N31.	55
Figuur 16: Overzicht vergoedingen voor DBFM-contract RW 31.....	57
Figuur 17: Overzicht van het projectgebied van de A2 Maastricht.....	59
Figuur 18: Aanbestedingsfilosofie A2 Maastricht (Projectbureau A2 Maastricht, 2007)	61
Figuur 19: Satellietafbeelding van de ZRG en de omgeving.....	66
Figuur 20: De Alle-richtingenvariant voor de ZRG (variant 1)	69
Figuur 21: De Parallelstructuurvariant voor de ZRG (variant 2).....	70
Figuur 22: De Weg-op-palen-variant voor de ZRG (variant 3)	70
Figuur 23: Korte tunnelvariant voor de ZRG, gebaseerd op de parallelstructuur (variant 4)	71

Lijst tabellen

Tabel 1: Omschrijving categorieën van meerwaarde bij PPS	14
Tabel 2: Motieven voor PPS	14
Tabel 3: De verschillende fases uit de tracéwet procedure en de vervlechting met de m.e.r.procedure.	27
Tabel 4: Vergelijking van het concessie- en alliantiemodel.....	42
Tabel 5: Historisch overzicht project Sijtwende	51
Tabel 6: Historisch overzicht project N31	55
Tabel 7: Historisch overzicht project A2 Maastricht..	59
Tabel 8: Overzicht Casestudie	64
Tabel 9: Kosten voor de verschillende varianten voor de ZRG.....	71
Tabel 10: Overzicht Meerwaarde bij de ZRG	89

Lijst afkortingen

BNP	Bruto Nationaal Product
DB	Design en Build
DBM	Design, Build en Maintain
DBFM	Design Build Finance Maintain
DC	Design en Construct
DNN	Dienst Noord-Nederland
DGMo	Directoraat-Generaal Mobiliteit
EC	Engineer en Construct
EMU	Europese Monetaire Unie
HOV	Hoogwaardig Openbaar Vervoer
IPM	Integraal Project Management
Ministerie van EZ	Ministerie van Economische Zaken
Ministerie van LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid
Ministerie van V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Ministerie van VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
m.e.r.	Milieueffectrapportage (procedure)
MER	Milieu Effect Rapport (fysieke rapport)
MI(R)T	Meerjarenprogramma Infrastructuur, (Ruimte) en Transport
NoMo	Nota Mobiliteit
NVVP	Nationaal Verkeer en vervoerplan
PFI	Private Finance Initiative
PKB	Planologische Kernbeslissing
PPC	Public Private Comparator
PPS	Publiek Private Samenwerking
PSC	Public Sector Comparator
PVVP	Provinciaal Verkeer en vervoerplan
RAW	Regeling Aanbesteding Werken
RSP	Regiospecifiek Pakket
RUG	Rijksuniversiteit Groningen
RW	Rijksweg
RWS	Rijkswaterstaat
SNN	Samenwerkingsverband Noord-Nederland
TEN	Trans-European Networks
VAZ	Verkenning Alternatieven Zuidelijke Ringweg
WRO	Wet Ruimtelijke Ordening
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
ZRG	Zuidelijke Ringweg Groningen

Deel 1: Inleiding

1. Introductie

“The beginning of knowledge is the discovery of something we do not understand.”- Frank Herbert, Amerikaanse sciencefiction schrijver (1920 - 1986)

1.1 Inleiding

In dit onderzoek wordt gekeken naar de kansen voor publiek-private samenwerking (PPS) bij de zuidelijke ringweg Groningen (ZRG). Dit vindt plaats door te identificeren op welke manier meerwaarde gerealiseerd wordt bij PPS, en hoe dit van toepassing kan zijn bij de ZRG. Het onderzoek wordt uitgevoerd door middel van verschillende casestudies, interviews en een uitgebreide theoretische basis. Om meerwaarde te ontwikkelen is het ook van belang dat de samenwerking voor PPS op een goede manier tot stand komt. Door hier in de theorie en bij het uiteindelijke project aandacht aan te geven zal getracht worden inzicht te krijgen in hoe de verschillende partijen momenteel over samenwerken denken en welke politieke factoren daarbij spelen. In dit hoofdstuk zal verder de achtergrond van het probleem geschetst worden en vervolgens wordt ingegaan op de onderzoeksvragen die daarbij beantwoord moeten worden.

1.2 Achtergrond

De zuidelijke ringweg Groningen (ZRG) is het gedeelte van de A7/N7 tussen afrit Hoogkerk in het westen en het knooppunt Driebond in het oosten. Dit stuk weg ligt op rijksgrondgebied binnen de gemeente Groningen. In Figuur 1 is aangegeven welk gedeelte van Groningen dit behelst.



Figuur 1: Overzicht van de zuidelijke ringweg Groningen. Met aangegeven in groen de huidige situatie, en in paars de situatie in 2010 na openstellen van het Euvelgunnetracé. (uit Rijkswaterstaat, 2007)

De ZRG omvat een kruising (Julianaplein) van twee hoofdwegen van nationaal belang (A7 en A28) met een stedelijke invalsweg (Emmaviaduct). Daarnaast is het ook een belangrijke stedelijke randweg voor plaatselijk en regionaal verkeer. Slechts 20% van het verkeer is doorgaand verkeer (Rijkswaterstaat, 2007) de rest heeft Groningen als eindbestemming. Het knooppunt Julianaplein staat bekend als het drukste van het Noorden. Het is gelijkvloers en voorzien van verkeerslichten. Het is al een lange tijd bekend dat de ZRG een capaciteitsprobleem heeft. Regelmatig staan er files tijdens de spits. Daarom is er een Trajectnota/MER-studie uitgevoerd in de jaren 90 om met een nieuwe aanpak voor de weg te komen. Hieruit is een aantal maatregelen in het Meerjarig

programma Infrastructuur en Transport (MIT)¹ gekomen en uitgevoerd (de zogenaamde Langmanmaatregelen²). Toen was echter ook al bekend dat deze maatregelen niet afdoende zullen zijn om de verwachte mobiliteitsgroei in de regio in de toekomst op te vangen (Rijkswaterstaat, 2007). Oorzaken van de mobiliteitsgroei zijn naast de algemene mobiliteitsgroei in Nederland (ministerie van V&W, ministerie van VROM, 2004: 16) vooral de uitgebreide ruimtelijke ontwikkelingen in de regio Groningen-Assen in de periode tot 2030. Voor de stad Groningen betreft dit de nieuwbouwlocatie Meerstad (10.000 woningen) en Bedrijventerrein Westpoort. Deze ontwikkelingen worden geconcentreerd op/en langs de T-structuur van de A7 en A28 zoals te zien in Figuur 2.



Figuur 2: Overzicht ruimtelijke ontwikkelingen en extra verkeertrekkers rondom de Zuidelijke Ringweg: 1. Bedrijventerrein Westpoort, 2. Nieuwe woonwijk Meerstad, 3. Centrum, 4. Bedrijventerrein Zuid-Oost, 5. Bedrijvenlocatie Kranenburg-Zuid 6. Kantorenlocatie Europapark en 7. Bedrijventerrein rondom Martiniziekenhuis (Uit: Regio Groningen-Assen, 2006)

De toekomstige problematiek wordt aangegeven door de verwachte groei tussen 2004 en 2020 van het aantal auto's tussen de locaties Hoogkerk en Driebond in de ochtend- en avondspits. Uit de verkenning blijkt dat de groei per wegdeel tussen 29% en 117% (Rijkswaterstaat, 2007) zal bedragen. Het is daarom noodzakelijk om met nieuwe oplossingen te komen.

Echter, de ZRG staat niet aangegeven als knelpunt in de Nota Mobiliteit (ministerie van V&W, ministerie van VROM, 2004) en zodoende was er tot 2020 geen geld voor gereserveerd in het MIT. Of er dan daarna geld voor zou zijn, was ook nog niet duidelijk. Door de regio is dit vraagstuk in Den Haag aanhangig gemaakt. Bijvoorbeeld door de motie van Mastwijk (Mastwijk, 2006) waarin verzocht werd om zo spoedig mogelijk met een planstudie te komen, die is aangenomen in de Tweede Kamer. In de Verkenningenstudie ZRG 2^e fase (Rijkswaterstaat, 2007), zijn drie verschillende varianten voor de weg overwogen, met voorgestelde budgetten variërend van 584 tot

¹ Zie 3.3.2 voor meer informatie over het MI(R)T

² Zie 7.1.3. voor meer informatie over de Langmanmaatregelen.

646 miljoen euro. In het voorjaar van 2008 is hier een variant bijgekomen. De wethouder van Verkeer van de gemeente Groningen gaf aan dat haar voorkeur naar een tunnelvariant uitging (Poelman, 2008).

Een belangrijke invloed op de snelle aanleg van weginfrastructuur is dat er een lange tijd zit tussen het willen aanpakken van het probleem en de uiteindelijke realisatie van de weg. In Nederland duurt dit gemiddeld 15 jaar bij grote projecten volgens een oude studie van de WRR (WRR, 1996: 30). Er ligt aan deze vertraging een groot aantal problemen ten grondslag die later benoemd zullen worden (zie hoofdstuk 3). Aangezien deze problematiek nog steeds aanwezig is, heeft minister Eurlings in 2007 de Commissie Elverding ingesteld. Deze commissie had als taak om onderzoek te doen naar mogelijke manieren voor versnelling van besluitvorming bij infrastructuurprojecten. In het voorjaar van 2008 is het onderzoeksrapport uitgekomen (Commissie Elverding, 2008). Een groot aantal adviezen wordt hierin aangedragen voor de versnelling van besluitvorming over infrastructuur. Eén die in de context van dit verhaal erg belangrijk is, is het bestuurlijk voorkeursalternatief: de commissie raadt aan dat *“de verkenningsfase uitmondt in een politiek gedragen voorkeursbesluit”*. In mei 2008 is besloten dat de bestuurders van provincie en gemeente samen met Rijkswaterstaat gaan werken aan een nieuwe verkenningsstudie conform het advies van de Commissie Elverding. Dit moet in het voorjaar van 2009 leiden tot een bestuurlijk voorkeursalternatief waarmee de planstudiefase kan worden ingegaan. Voor een bestuurlijk voorkeursalternatief moet publiek-publieke afstemming bereikt worden. Voor de ZRG betekent dit dat de gemeente, provincie en Rijkswaterstaat samen op één lijn moeten zitten.

In november 2007 is het proces voor de aanleg van de Zuiderzeelijn na een jarenlange discussie officieel stopgezet door het kabinet. Dit project zou een mogelijke hogesnelheidsverbinding per trein van Amsterdam via de polder met Groningen behelzen. De redenen om het project af te blazen waren dat binnen het vastgestelde budget de lijn niet verantwoord te exploiteren viel en dat het structuurversterkend rendement te gering was (Minister van V&W, 2007). Om het Noorden te compenseren voor het verlies van deze investering in de economie heeft minister Eurlings (Verkeer en Waterstaat) toegezegd dat hier een compensatiebedrag tegenover zal staan (Tweede Kamer, 2007) dat binnen de regio verdeeld zal worden aan voornamelijk mobiliteitsprojecten. De hoogte hiervan is €2,67 miljard waarvan €670 miljoen van de regio zelf afkomstig is (Ministerie van V&W, 2008). De regio die hierbij bedoeld is, is in principe het grondgebied van de drie noordelijke provincies en Flevoland. De onderhandelaar voor deze regio is het samenwerkingsverband Noord Nederland (SNN). Hierin werken de provincies Groningen, Drenthe en Friesland samen met de vier grote gemeentes (Emmen, Assen, Groningen, Leeuwarden). De taakstelling van het SNN luidt:

“In SNNverband ontwikkelt het Noorden gezamenlijk beleid en onderhandelt met het kabinet over zaken die het hele Noorden aangaan. Kerntaak is het versterken van de ruimtelijk-economische structuur van Noord-Nederland.” (SNN, 2008)

Het ministerie heeft samen met de regio een regiospecifiek pakket (RSP) opgesteld om de compensatie voor te gebruiken. Deze projecten zijn (Minister van V&W, 2007):

- Zuidelijke Ringweg Groningen, fase 2: verbeteren afwikkelen verkeer door aanleg hoofd- en parallelbanen, inclusief goede inpassing in stedelijke omgeving.
- Bereikbaarheid Leeuwarden: verbeteren capaciteit en betrouwbaarheid van de verkeersafwikkeling rond Leeuwarden door maatregelen op regionale invalswegen.
- Bereikbaarheid Assen: bereikbaarheidsmaatregelen als onderdeel van gebiedsontwikkeling, o.a. extra snelwegaansluiting, station Assen Zuid en lokale

infrastructuurmaatregelen.

- N50 Ramspol-Ens: verbeterde verkeersafwikkeling voor weggebruikers en scheepvaart door verhoogde Ramspolbrug (13 meter) en verbreding naar 2x2 rijstroken.
- Openbaar vervoer: beter vervoerproduct met kosteneffectieve infrastructuurmaatregelen: intensiveren treindienst spoordriehoek Zwolle – Groningen - Leeuwarden – Zwolle, met prioriteit voor Zwolle-Meppel; daarnaast enkele positief beoordeelde onderdelen van OV plan Kolibri voor Groningen-Assen³.

Daarnaast heeft de regio al aangegeven dat ze graag de projecten zelf wil uitvoeren, omdat de verwachting is dat het dan goedkoper zou kunnen onder andere door mogelijkheid van BTW-compensatie.⁴ Een ondersteunende motie van Kamerleden Cramer en Roefs (Cramer en Roefs, 2007) om de projecten door de regio te laten uitvoeren is vervolgens aangenomen. Om tot uitvoering van dit regiospecifieke pakket te komen is het noodzakelijk dat de betreffende publieke instanties hier samen uitkomen. Voor de ZRG betekent dit de gemeente Groningen, de provincie Groningen en het Ministerie van V&W (Verkeer en Waterstaat). Volgens bovengenoemde motie zijn de provincies de voornaamste trekkers voor het regiospecifieke pakket. Echter, de ZRG ligt op binnen het grondgebied van de gemeente Groningen en het betreft een rijksweg waarvoor Rijkswaterstaat verantwoordelijk is. Er zijn hier dus verschillende overheden met grote belangen. De vraag is vervolgens wie gaat de regie op zich nemen en hoe wordt deze samenwerking vormgegeven, aangezien elke partij hier een mening over heeft. Naast deze officiële overheden bestaat er ook nog het stedelijk netwerk Groningen-Assen dat invloed kan hebben, zowel financieel als bestuurlijk. In de Nota Ruimte (Ministerie van VROM, 2005) worden stedelijke netwerken voor het eerst genoemd. Door goede bestuurlijke organisatie en door samenwerking van gemeentes en provincies, kan het rijk zich beter richten op deze economisch belangrijke gebieden. Prioriteit is gegeven aan een goede economische concurrentiepositie en afstemmen van ruimtelijke keuzes. Groningen-Assen is een van deze stedelijke netwerken. Bereikbaarheid en mobiliteit zijn belangrijke punten binnen de ruimtelijk-economische context van de regio. In de netwerkanalyse van Regio Groningen-Assen staat letterlijk (Regio Groningen-Assen, 2006: 37): “Verreweg het grootste knelpunt in de stad Groningen (en de regio) is de Zuidelijke Ringweg”

Sinds 2004 is het gebruikelijk bij Rijkswaterstaat om grotere marktbetrokkenheid te hebben bij zijn werkzaamheden. Dit vloeide voort uit o.a. het nieuwe ondernemingsplan van 2004 (Rijkswaterstaat, 2004) waar het “markt, tenzij...”-principe geïntroduceerd is. Daarvoor was het gebruikelijk dat een RAW (Regeling Aanbesteding Werken) bestek werd gemaakt bij veranderingen aan een rijksweg. Dit type bestek geeft een zeer gedetailleerd overzicht aan de aannemer over wat er precies moet gebeuren met welk materiaal. Eind jaren 90 kwam er een kentering in deze denkwijze. Binnen de overheid moest meer gebruik gemaakt worden van de kennis van marktpartijen in plaats van alles zelf te willen doen. Dit staat onder andere ook in de missie van Verkeer en Waterstaat van 2005 (Peijs, 2005): “*Het kernthema (...) is een overheveling van taken aan decentrale overheden, bedrijven en burgers en een betere dienstverlening*” Bij Rijkswaterstaat is het in de regel nu “markt, tenzij...” bij de uitvoering van projecten. Meer innovatieve vormen van aanbesteding en publiek-private samenwerking (PPS) zijn hiervan het

³ Voor meer informatie over het plan Kolibri zie de website op <http://www.kolibri-ov.net>

⁴ Decentrale overheden zoals provincies en gemeenten kunnen hoeven voor het uitvoeren van hun overheidstaak geen BTW te betalen, en kunnen bij het uitbesteden van werken voor deze taak de te betalen BTW terugvragen. Zie uitgebreider in sectie 3.4.1

gevolg. Volgens de Rijkswaterstaat leiden deze tot meerwaarde in de vorm van (Arts et al., 2006)

- Kostenbesparing door betere prijs-kwaliteit verhouding door concurrentie
- Versterken innovatief vermogen en creativiteit van marktpartijen
- Beter geïntegreerde planning inclusief de bouw- en onderhoudsfase

.Daarnaast zijn er natuurlijk ook mogelijkheden voor ruimtelijke meerwaarde (betere integratie van de ruimte rondom de weg in het project), bestuurlijke meerwaarde (goede commitment onderling) en versnelling van het proces door goede afstemming van de procedures. Op meerwaardes in het algemeen zal later in dit onderzoek nog uitgebreid stil worden gestaan. Er zijn gradaties in de vormen van PPS en deze worden in hoofdstuk 4 nader belicht.

De aanpak van de ZRG fase 2 heeft dankzij het afblazen van de Zuiderzeelijn een hogere prioriteit gekregen. De MIT-verkenningstudie is klaar, maar er wordt eerst nog verder onderzoek gedaan naar de recent voorgestelde tunnelvariant. Vervolgens zal er een bestuurlijk voorkeursalternatief moeten worden geformuleerd, wat zal plaatsvinden zoals de Commissie Elverding heeft geformuleerd. Uit de marktscan van de verkenningstudie blijkt dat gebiedsontwikkeling, meervoudig ruimtegebruik en vervlechting meerwaardeopties zijn om de markt in een vroeg stadium te betrekken bij de planstudie. PPS kan zorgen voor meerwaarde bij het uitvoeren van de infrastructuurprojecten, maar welke meerwaarde is dit en verschilt het per contractvorm welke te realiseren is? In hoeverre is de huidige publiek-publieke context in staat om te komen tot een voorkeursalternatief en hoe staan de verschillende partijen tegenover PPS? Door deze vragen te beantwoorden kan een beeld geven worden welke meerwaarde te realiseren is bij PPS bij de ZRG en hoe dit past binnen de publiek-publieke context.

1.3 Scope van het onderzoek

De ZRG 2^{de} fase is een groot infrastructuurproject waar mogelijkheden kunnen liggen voor PPS. Het onderscheiden van de mogelijke meerwaarde bij de ZRG is dan ook erg belangrijk voordat een beslissing genomen wordt om wel of geen PPS te gebruiken. Daarnaast is het belangrijk om te weten waar de belangen en scope liggen van de publieke en private partijen bij de ZRG en of deze verenigbaar zijn. Om te komen tot een bestuurlijk voorkeursalternatief is het doorslaggevend om hier een duidelijk beeld van te hebben. Dus waar liggen de publiek-publieke factoren die moeten zorgen dat er gekomen wordt tot dit alternatief en daarnaast als dit er ligt, wat zijn dan de mogelijkheden voor PPS?

Het doel van dit onderzoek is dan ook om te benoemen welke vormen van meerwaarde gecreëerd kunnen worden door PPS bij weginfrastructuur, welke daarvan haalbaar zijn bij de ZRG en hoe deze passen binnen de huidige publiek-publieke context.

1.3.1 Onderzoeksvragen

Naar aanleiding van de scope van dit onderzoek kan de volgende hoofdvraag geformuleerd worden:

Welke vormen van meerwaarde kunnen gecreëerd worden door PPS voor de Zuidelijke Ringweg Groningen en welke factoren binnen de publiek-publieke samenwerking kunnen van invloed zijn op een PPS-constructie hier?

Om een voorlopig antwoord op deze vraag te geven wordt hier een hypothese voor geformuleerd, waarvan vervolgens aan het eind van het onderzoek zal blijken of het een correcte aanname is.

Hypothese: Door PPS is het mogelijk om meerwaarde te creëren bij de ZRG, maar de noodzakelijke samenwerking is hiervoor nog niet aanwezig.

Om de hoofdvraag te beantwoorden zijn de volgende subvragen geformuleerd:

1. Wat is PPS en hoe is het ingekaderd als typering binnen de literatuur en de juridische en planologische procedures?
2. Hoe wordt meerwaarde gecreëerd door PPS bij weginfrastructuur en welke vormen van meerwaarde kunnen er onderscheiden worden?
3. Welke verschillende PPS contractvormen zijn er te onderscheiden in Nederland?
4. Hoe wordt meerwaarde bij PPS gerealiseerd in de praktijk?
5. Welke meerwaarde zou bij de ZRG door PPS gerealiseerd kunnen worden?
6. Welke factoren liggen ten grondslag aan een goede samenwerking?
7. Is er een basis aanwezig voor een goede samenwerking voor PPS tussen de betreffende partijen bij de ZRG?
8. Hoe kan de ZRG fase 2 uitgevoerd worden door middel van PPS binnen de huidige publiek-publieke context?

1.4 Aanpak van het onderzoek

Hier zal beschreven worden op welke manier de vragen beantwoord zullen worden en welke bronnen hiervoor geraadpleegd zullen worden. De vragen zullen hierbij behandeld worden.

- Wat is PPS en hoe is het ingekaderd als typering binnen de literatuur, juridisch en planologische procedures? (hoofdstuk 2, 3)
- Hoe wordt meerwaarde gecreëerd door PPS bij weginfrastructuur en welke vormen van meerwaarde kunnen er onderscheiden worden? (hoofdstuk 2)
- Welke verschillende PPS contractvormen zijn er te onderscheiden in Nederland? (hoofdstuk 4)
- Welke factoren liggen ten grondslag aan een goede samenwerking? (hoofdstuk 2)

Deze vragen zullen beantwoord worden door middel van een intensief literatuuronderzoek aangevuld met enige interviews om de praktijkaspecten te belichten. Bij het literatuuronderzoek zal gebruik gemaakt worden van verschillende bronnen, namelijk vakliteratuur, peer-reviewed literatuur, wet- en procedureteksten, documenten beschikbaar via het intranet en bibliotheek van Rijkswaterstaat en boeken uit de bibliotheek van de Rijksuniversiteit Groningen.

- Hoe wordt meerwaarde gecreëerd bij verschillende vormen van PPS? (hoofdstuk 6)

Voor het beantwoorden van deze vraag zal gebruik worden gemaakt van drie cases. De verantwoording voor de casestudy wordt toegelicht in hoofdstuk 5. Door drie verschillende PPS-vormen te bekijken, waarvan twee bij gevallen met zeer vergelijkbare situaties als de ZRG, zullen conclusies worden getrokken welke vormen van meerwaarde er gerealiseerd worden in de praktijk. Voor de casestudies zullen data verzameld worden uit interviews met betrokkenen bij de drie projecten en bestaande literatuur over deze projecten.

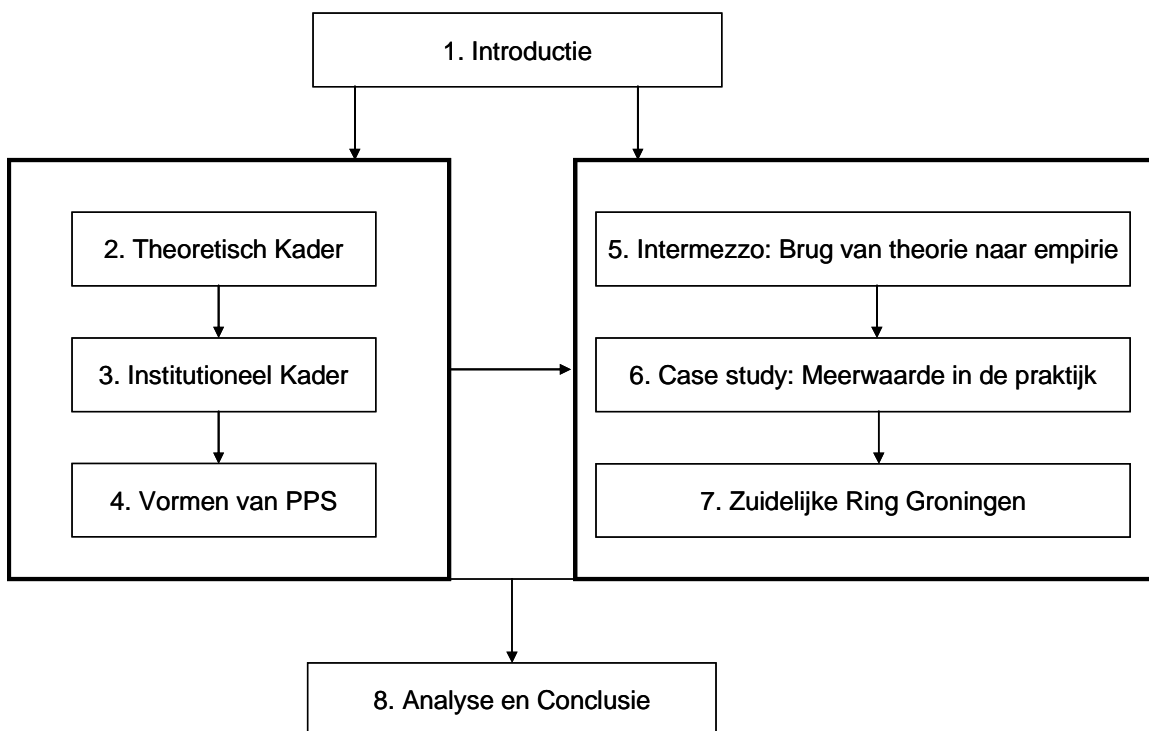
- Welke meerwaarde zou bij de ZRG door PPS gerealiseerd kunnen worden? (hoofdstuk 7)
- Is er een basis aanwezig voor een goede samenwerking voor PPS tussen de betreffende partijen? (hoofdstuk 7)
- Hoe kan de ZRG fase 2 uitgevoerd worden door middel van PPS binnen de huidige publiek-publieke context? (hoofdstuk 8)

Deze laatste drie vragen zullen beantwoord worden door middel van interviews met de verschillende partijen die betrokken zijn bij een mogelijke PPS bij de ZRG. De onderbouwing voor de manier van onderzoek zal verder uitgewerkt worden in hoofdstuk 5. De geïnterviewde partijen

zijn: de gemeente, de provincie, Rijkswaterstaat en de markt. Deze informatie wordt aangevuld door interviews met belangrijke partners bij dit proces, namelijk het directoraat-generaal Mobiliteit (DGMO), onderdeel van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de Milieufederatie Groningen. Daarnaast zullen er ook de resultaten uit de casestudy hierbij betrokken worden. Uiteindelijk zal gekomen worden tot een advies voor de ZRG over PPS gelet op meerwaarde en publiek-publieke context en zal de hoofdvraag beantwoord worden.

1.5 Opzet van deze scriptie

Deze scriptie is opgedeeld in vier delen, namelijk een inleidend deel, een theoretisch deel, een empirisch deel en de conclusies. Binnen deze delen zijn verschillende hoofdstukken die de diverse aspecten belichten en de subvragen beantwoorden die eerder vastgesteld zijn. Het theoretische deel geeft het kader weer voor het daadwerkelijk onderzoek door theorie, juridische achtergrond en gebruikte vormen van PPS toe te lichten. Het empirisch gedeelte bestaat uit de casestudy en de analyse van de ZRG. Door middel van een conceptueel kader gebaseerd op de theorie, zullen de drie verschillende casestudies bekeken worden. Dit conceptueel kader zal toegelicht worden in hoofdstuk 5. Naast het conceptueel kader zal hier ook aangegeven worden hoe het onderzoek naar meerwaarde en publiek-publieke context bij de ZRG wordt vormgegeven. In de volgende twee hoofdstukken worden de casestudy en de ZRG verder uitgewerkt. Tenslotte zal er een analyse gemaakt worden van het gehele onderzoek, afgesloten met een advies en conclusies. In Figuur 3 staat dit alles schematisch weergegeven.



Figuur 3: Relaties van de hoofdstukken onderling

Deel II: Theorie

2. Theoretisch Kader

There is nothing more practical than a good theory. (Rich, 1977) - Leonid Ilich Brezhnev, Russisch leider 1964-1982

2.1. Inleiding

Publiek-private samenwerking (PPS) heeft een lange geschiedenis. In de 16^{de} eeuw werd bijvoorbeeld piraterij beoefend door de Engelse koopvaardijvloot met instemming van Koningin Elizabeth 1. Dit was een vorm van samenwerking tussen een private partij en een publieke. Daarnaast zijn er in de loop van de tijd door diverse landen huurlegers gebruikt om mee te vechten in hun oorlogen. (Wettenhall, 2005:25-26) Wederom een publieke partij die een private partij gebruikt voor haar eigen kerntaken. Niet alleen in het buitenland, maar ook in Nederland zelf was al vroeg sprake van PPS. In de 17^e eeuw werkte de gemeente Amsterdam verregaand samen met de Vereenigde Oost-Indische Compagnie (VOC). De stad bracht risicodragend kapitaal in voor de reizen en de VOC hielp vervolgens mee met de inrichting van de stad (Bult-Spiering, 2003:8). Later, tijdens de naoorlogse wederopbouw van Nederland, was er wederom veel samenwerking tussen de overheid en de markt. In de jaren zestig kwam hier een kentering in. De belangen van de markt en overheid bleken niet meer overeen te komen en het wantrouwen tussen beide groeide. In dezelfde periode nam het bouwen van autosnelwegen, medegefinancierd met tolheffing door middel van PPS, in het buitenland een vlucht. Zowel in Frankrijk, Italië en Spanje zijn er uitgebreide voorbeelden van het bouwen van dit type wegen (Flyvbjerg, 2003: 98-99). In Nederland kwam PPS in 1986 bij het regeerakkoord van het 2^{de} kabinet Lubbers weer in beeld. In dit akkoord stond te lezen (Bregman en De Win, 2005:1):

“Nieuwe vormen worden opgezet van publieke en private samenwerking, met de gemeentelijke overheid, het plaatselijke c.q. regionale bedrijfsleven en indien nodig de rijksoverheid, gericht op het opvoeren van het investeringsvolume ten behoeve van onder meer de stedelijke vernieuwing.”

Het doel van de PPS was voor het 2^{de} kabinet Lubbers dus voornamelijk stedelijke vernieuwing. Twee weginfrastructuurprojecten die in dit kader via een PPS-structuur zijn aanbesteed, zijn de Tunnel onder de Noord en de Wijkertunnel (van Ham en Koppenjan, 2002:16). Zowel in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (vinex) als het regeerakkoord van Paars 2 wordt vervolgens aandacht geschonken aan PPS waardoor het hoog op de agenda bleef staan (Bult-Spiering, 2003:9-10). Projecten die door Paars 2 aangedragen werden om uit te voeren via een PPS constructie waren o.a.: de Hoge Snelheidslijn (HSL), de aanleg van de Tweede Maasvlakte en de Betuwelijn (van Ham en Koppenjan, 2002:16-17). Hiervan is op moment van schrijven alleen de Betuwelijn operationeel. Later zijn ook andere projecten zoals de N31, de A59 en de Westerscheldetunnel door middel van PPS gebouwd.

Met de oprichting van het Kenniscentrum PPS (Ministerie van Financiën, 2008) onder het Ministerie van Financiën en de Kennispool PPS bij het Ministerie van Verkeer & Waterstaat worden de vergaarde kennis en expertise ook bijgehouden en uitgedragen. Tegenwoordig is het zelfs verplicht dat voor elk infrastructuurproject dat in het MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport)⁵ terechtkomt een marktscan uitgevoerd wordt. Daarnaast moet voor alle projecten die meer dan €112,5 miljoen kosten een Public Private Comparator

⁵ Zie 3.3.2 MIRT

(PPC)⁶ worden opgesteld (Hernandez en Boendermaker, 2007). Deze meerwaardetoetsen moeten nagaan of het loont om een PPS-traject te starten.

Wat is PPS nou precies en wat zijn de redenen dat het nu moet? Wat zijn de voor- en nadelen? Hoe bouw je aan meerwaarde en behoud je dat? Hoe werk je goed samen? Daarover gaat dit hoofdstuk, het theoretische kader. Eerst wordt het begrip publiek private samenwerking gedefinieerd door middel van het analyseren van andere definities. De aanleiding waarom PPS nu opkomt wordt daarna besproken en vervolgens wordt ingegaan op het “waarom” van PPS. Dit laatste zal gebeuren door eerst in te gaan op de motivering voor en tegen PPS, wat hier vertaald zal worden naar meerwaarde. Hieraan invullinggevende theorieën zullen vervolgens besproken worden.

2.2. PPS: een definitie

Het begrip publiek-private samenwerking lijkt qua betekenis voor zichzelf te spreken. Namelijk een samenwerkingsverband tussen een publieke overheidspartij en een private partij. Dit klinkt heel simpel. Echter het blijkt toch een stuk lastiger te zijn. Want wat voor soort “samenwerking” valt hier wel en niet onder? En hoe interpreteer je het woord “samenwerking”? Ook wordt het begrip in de wetenschap verschillend gebruikt. Zo geven Hodge en Greve aan dat er binnen de wetenschap op twee verschillende manieren tegen PPS aangekeken wordt (Hodge en Greve, 2007). Er is een groep wetenschappers die PPS voornamelijk beschouwt als organisatorische en financiële regeling. Dus een samenwerking (organisatorisch) met een sterke financiële component. Een andere groep wetenschappers ziet PPS als een manier om bepaalde ongewenste terminologie te ontwijken. Dit zien zij vooral uit politieke overwegingen om termen als privatisering of liberalisering te vermijden en daarom juist de term PPS te gebruiken. Deze wetenschappers stellen PPS dan ook op een lijn met privatisering en liberalisering. Naar mijn mening ligt dit genuanceerder en daarom zal voornamelijk aandacht gegeven worden aan de eerste betekenis hier. Ook omdat in het kader van dit onderzoek juist gekeken wordt naar de financiële en organisatorische meerwaarde van PPS. De betekenis van het begrip en de samenwerking die het behelst kan dus verwarring oproepen. Het is daarom verstandig om eerst aan te geven wat PPS vooral niet is. Het PPS Netwerk Nederland geeft hiervoor de volgende definitie (PPS Netwerk, 2008):

“Dit is (...) de traditionele manier van projectuitvoering waarbij er sprake is van een ‘simpele’ relatie tussen overheid en bedrijfsleven als opdrachtgever en uitvoerder of waarbij de overheid alle taken in eigen beheer houdt.”

Hierbij houdt de overheid totale regie, en is het aan de marktpartij om uit te voeren wat opgedragen wordt. Dit is een traditionele opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. Maar is PPS dan alles waar de overheid regie afgeeft? Volgens Koppenjan en Van Ham is er pas echt sprake van PPS als er een zogenaamd alliantiemodel wordt gebruikt (van Ham en Koppenjan, 2002:25). Bij het alliantiemodel kan het project niet door een van beide partijen zelfstandig uitgevoerd worden, maar alleen tot stand kan worden gebracht door de synergie, ontstaan bij de samenwerking⁷. Het ministerie van V&W vond de verregaande manier van samenwerken minder geschikt voor infrastructurele werken, en nuttiger voor stedelijke ontwikkeling (Rijkswaterstaat, 2002:46). Maar komt hier nu ook van terug door gebruik te maken van het alliantiemodel bij bijvoorbeeld Knooppunt Hooggelegen (Bouwweb, 2008). Hieruit blijkt dat de theorie en de praktijk bij PPS

⁶ Zie 3.4.2 Meerwaardetoetsen

⁷ Voor meer informatie over het alliantiemodel, zie hoofdstuk 4

enigszins uit elkaar liggen, maar wel langzaam dichterbij elkaar komen.

Om verder te zoeken naar het begrip PPS is het nuttig om enkele verschillende definities te bekijken die zijn opgesteld om PPS te beschrijven. Hieronder volgen enkele definities van PPS, zowel uit de theorie als de praktijk:

1. "Juridisch gestructureerde samenwerking tussen overheid en private partijen op het terrein van de bouw in brede zin." (Bregman en De Win, 2005:3)
2. "*PPS is een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling.*" (Kenniscentrum PPS, 2004) Deze is hetzelfde als die van Wolting (Wolting, 2006:14).
3. "*Een project is een PPS-project indien er sprake is van samenwerking tussen publieke en partij(en) met een structurele basis.*" (van der Meij, 2000:10)
4. "*Een of meer publieke en een of meer private actoren werken samen aan de realisering van een onderling overeengekomen doelstelling in een organisatorisch verband met inbreng van middelen, aanvaarding van risico's en verdeling van de opbrengsten.*" (Bult-Spiering, 2003:26)
5. "*PPS doet zich voor indien publieke partners inzake de uitoefening van hun publiekrechtelijke bevoegdheden formeel of materieel bindende afspraken met private partners maken.*" (van der Heijden, 2000:25)

Zowel definitie 1 als 3 zijn redelijk beperkt in hun afbakening van het begrip PPS en geven PPS daarom een brede interpretatie. Definities 2, 4 en 5 geven mijns inziens een beter inzicht in het begrip, ondanks dat definitie 2 opgesteld is vanuit een perspectief van gebiedsontwikkeling bij PPS. De definities leveren enkele kenmerken die voor de definitie voor dit onderzoek zeker toegevoegd moeten worden. Zo moet er "iets" gebouwd of gerealiseerd worden (1,2 en 4). Er moeten bindende afspraken zijn gemaakt (1,3 en 5) met een duidelijke doel- of taakomschrijving (2, 4). De risico's en opbrengsten worden gedeeld of verdeeld (2, 4), maar de partners houden altijd hun eigen identiteit en bevoegdheden (2, 5). Daarnaast is al eerder naar voren gekomen dat een duidelijk kenmerk van PPS is het niet in eigen beheer houden van alle taken door de overheid. Dus deze kenmerken gezamenlijk leveren de volgende definitie:

PPS is een samenwerking tussen een of meerdere overheden met een of meerdere marktpartijen waarbij taken, risico's en opbrengsten worden gedeeld of verdeeld via duidelijke en bindende afspraken, met behoud van eigen identiteit en bevoegdheden bij een te realiseren project.

2.3. Waarom PPS?

De vraag "Waarom PPS?" zal beantwoord worden door het bespreken van de aanleiding tot (hernieuwde) interesse voor PPS (2.3.1) en vervolgens zal ingegaan worden op het begrip meerwaarde en de voor- en nadelen van PPS (2.3.2).

2.3.1. Aanleiding

Het bouwen van wegen is de afgelopen eeuw voor het merendeel uitgevoerd door de publieke sector. De argumenten waarom juist de publieke sector deze taak wil verrichten en de eigenaar

van de wegen is, zijn volgens Nijkamp en Rienstra de volgende (Nijkamp en Rienstra, 1995):

- Het “industrie in de kinderschoenen” argument. Doordat de industrie in een regio nog niet voldoende ontwikkeld is, is er onvoldoende economische basis. Om dit een impuls te geven investeert de overheid in infrastructuur om een gebied een economische boost te geven.
- Marktfalen. De overheid moet ingrijpen omdat de markt door suboptimale concurrentie, of afwezigheid niet in staat is om de infrastructuur te realiseren.
- Rechtvaardigheidsargumenten. Door dat maatschappelijke en politieke principes vragen om mobiliteit waar deze door marktwerking niet wordt aangeleverd, moet de overheid het zelf doen.

Parkin en Sharma zien een trend als bediscussieerd wordt of infrastructuur in privaat of publiek eigendom moet zijn: “*whether public ownership is good or bad depends on shifting public value systems*” (Parkin en Sharma, 1999:6). Dus wie de eigenaar is van de infrastructuur doet er niet heel erg toe. Het belangrijkste is: wat is de vigerende opvatting in de samenleving over het bezit van infrastructuur. Zij zien dit als een dynamisch geheel wat met de tijd kan veranderen. Vanuit de argumenten van Nijkamp & Rienstra wordt het ontwikkelen van infrastructuur als essentieel voor de economie beschouwd, wat het beste paste binnen de taken van de overheid in de toenmalige politieke opvatting.

Echter in de laatste twintig jaar is er een kentering in deze opvatting gekomen. Er is hernieuwde belangstelling voor mogelijke private investeringen bij de aanleg van infrastructuur, zoals besproken is in de inleiding (2^{de} kabinet Lubbers). Een van de aanleidingen is een mondiale draai (Vooraf in Engeland, VS en Australië) in politiek opzicht naar neoliberalisme. Neoliberalisme is een politieke opvatting die er van uitgaat dat de staat bestaat om individuele en commerciële vrijheden te beschermen. Daarom kan de staat veel kleiner zijn dan die nu is. Verder zijn vrije marktmechanismen de beste manier om goederen en diensten te verhandelen (Thorsen en Lie, 2006). PPS past heel erg bij deze draai richting neoliberalisme volgens Coghill en Woodward (Coghill en Woodward, 2005). Vooral omdat vrije marktmechanismen een rol spelen en ook commerciële vrijheid. Sterker nog, zij vinden dat argumenten die gebruikt worden als voordelen van PPS, het neoliberalisme ondersteunen. Zo zorgt medefinanciering door marktpartijen voor een minder grote piekbelasting op de begroting. Daarnaast krijgt de markt ook meer vrijheden met PPS. Deze twee zaken versterken volgens hen het neoliberale paradigma. De vraag die zij daarbij stellen luidt: “is het beter dat een marktpartij financiert dan een staat?” Helemaal gezien een staat meestal een beter rentetarief krijgt.

Andere redenen voor de beweging richting PPS zijn volgens Flyvbjerg: “*increased fiscal pressures on most governments with a resulting shortage of public funds*” en “*large cost overruns typical for many major infrastructure projects*” (Flyvbjerg, 2003:92). Dus door financiële problemen en slechte kostenbeheersing bij de overheid is er meer interesse voor PPS. Dit komt voornamelijk doordat falen bij kostenbeheersing, de overheid een slechte naam geeft bij belangrijke infrastructuurprojecten. De slechte kostenbeheersing van de overheid heeft volgens Flyvbjerg drie redenen (Flyvbjerg, 2007):

- Technische redenen (slechte data of modellen)
- Psychologisch (optimistische vooroordelen)
- Politiek-economisch (strategische misrepresentatie)

Vooraf deze laatste twee zijn erg belangrijk en moeilijk te beperken. Dit ligt aan het overschatten van de positieve effecten, en het onderschatten van de negatieve effecten (optimistische vooroordelen) en de daaropvolgende misrepresentatie. Of deze misrepresentatie moedwillig is of

niet, het leidt tot slechte ramingen en aansluitend slechte kostenbeheersing bij de overheid.

De planning van infrastructuur wordt ook steeds complexer onder invloed van strengere regulering op het gebied van milieu en veiligheid en door processen als deregulering en privatisering en verruimde inspraak van de maatschappij (van der Heijden, 1996). Nijkamp en Rienstra signaleren net zoals Flyvbjerg de “*public budget deficits*”, maar daarnaast ook “*the need for more competitiveness (...) in order to enhance efficiency*”. Concurrentie zorgt namelijk voor betere kwaliteit en diversiteit in het aanbod van diensten. Volgens de Raad voor V&W kunnen marktpartijen beter zorgen voor de innovativiteit en efficiëntie die nodig is om de huidige samenleving met maatwerk te bedienen dan de overheid (Raad voor V&W, 2000:21). Het is wel belangrijk om hierbij grenzen aan te geven over hoever marktwerking moet gaan. De Raad voor V&W hanteert hiervoor drie criteria:

- De consument en de samenleving moeten erop vooruit gaan
- De overheid moet erop toegerust zijn
- De eigen aard (core values) van markt en overheid moeten worden gerespecteerd

Dus voor innovativiteit, creativiteit en efficiëntie is concurrentie nodig, en daarom marktwerking. Hierop zal later in dit hoofdstuk worden ingegaan door middel van de theorie over coöpetitie. Er is dus een verandering opgetreden binnen de manier waarop de politiek kijkt naar het bezit van infrastructuur. Volgens Coghill en Woodward ligt dit aan de opmars van het neoliberalisme. Daarnaast worden infrastructuurprojecten duurder, complexer, slechter te beheersen qua kosten en ervaart men een gebrek aan innovatie en creativiteit. Samenwerken met marktpartijen kan door concurrentie zorgen voor efficiëntiewinst in tijd en geld, doordat zij beter kunnen omgaan met projectbeheersing. Ook zijn er mogelijkheden voor innovatieve en creatieve input doordat marktpartijen zelf invulling kunnen geven aan hun taak, zonder dat die volledig ingevuld is door de overheid. Er zitten wel grenzen aan deze mogelijkheden, zoals de Raad voor V&W aangeeft.

2.3.2 Meerwaarde

De belangrijkste reden om voor PPS te kiezen is omdat het zorgt voor meerwaarde. Meerwaarde wordt hier beschouwd als “voordelen voor de samenleving die voortvloeien uit een PPS-constructie die niet met de traditionele methode bereikt kunnen worden”. Het belang van meerwaarde blijkt onder andere uit conclusies van Van der Meij over PPS (van der Meij, 2000) die aangeeft dat er alleen gekozen moet worden voor PPS als het leidt tot meerwaarde. Ook Rijkswaterstaat geeft aan dat PPS verkend wordt “omdat het ons gaat om meerwaarde voor de burger” (Rijkswaterstaat, 2000). Die meerwaarde kan bestaan uit alle argumenten die hierboven zijn aangegeven namelijk: efficiëntiewinst in tijd en geld door innovativiteit, creativiteit en betere projectbeheersing. Bult-Spiering heeft in haar dissertatie vier verschijningsvormen van meerwaarde aangegeven namelijk: inhoudelijke, financiële, procesmatige en externe meerwaarde (Bult-Spiering, 2003:256). In Tabel 1 staat een korte omschrijving van deze vormen.

Tabel 1: Omschrijving categorieën van meerwaarde bij PPS

Inhoudelijke meerwaarde	Een integrale benadering van de problematiek en de realisatie van verschillende elkaar versterkende functies
Financiële meerwaarde	Verdeling van risico's en vereveningsmogelijkheden, waardoor een betere prijs-kwaliteit verhouding wordt gerealiseerd
Procesmatige meerwaarde	Vroegtijdig samenbrengen van complementaire kennis en ervaring en de afstemming van doelen en belangen
Externe meerwaarde	De afstemming van verschillende projecten of procesinitiatieven in een bepaald gebied

Bult-Spierings onderzoek richtte zich voornamelijk op projecten binnen een stedelijke omgeving en minder op infrastructurele werken. Daarom heeft zij aangetekend dat bij infrastructurele projecten de meerwaarde voornamelijk gezocht moet worden in het financiële door tijdswinst en kostenbesparing. Op zich liggen de grootste kansen op meerwaarde voor weginfrastructuur op het financiële vlak, want infrastructuur is kostbaar. Toch is dit zeker niet de enige categorie waar meerwaarde ontwikkeld kan worden. Eerder is al aangegeven dat projectbeheersing, innovatie en efficiëntie ook doorslaggevend zijn. Zo kan de ontwikkeling van een bedrijventerrein verbeterd worden door verbeteringen aan de naastliggende infrastructuur (externe meerwaarde) of door het vroeg betrekken van de markt bij een project kunnen complementaire kennis en ervaring aangevuld worden (procesmatige meerwaarde). Niettemin is dit een nuttige indeling voor meerwaarde.

Als nu toch een poging wordt gedaan om deze verschijningsvormen toe te passen op weginfrastructuur is er een aantal discussiepunten. Het verschil tussen inhoudelijke en externe meerwaarde is bij deze categorieën lastig te maken. Beide vormen hebben te maken met de samenhang tussen het uit te voeren project en projecten in het gebied er omheen. Voor een goed overzicht zouden deze ook samengevoegd kunnen worden tot een categorie voor gebiedsgerichte meerwaarde. Procesmatige meerwaarde zou verder uitgebouwd kunnen worden om ook innovatie en creativiteit onderdeel te laten maken van het vroegtijdig samen brengen van kennis en ervaring. Hier wordt dan het label innovatieve meerwaarde aan gegeven.

Volgens Van Ham & Koppenjan berusten de voordelen die zorgen voor meerwaarde voor de markt en de overheid op de motieven te zien in Tabel 2 (van Ham en Koppenjan, 2002:28).

Tabel 2: Motieven voor PPS

Publieke partijen	Private partijen
Private bijdragen aan publieke infrastructuur; benutting van waardestijging in de omgeving van de infrastructuur voor de realisering ervan, efficiency vergroting	Nieuwe investeringskansen en nieuwe markten
Inbreng private marktkennis	Reductie van lange termijn onzekerheden
Creatie van meerwaarde en innovatieve oplossingen	Publieke bijdragen aan onrendabele investeringen

De publieke partijen zijn dus voornamelijk geïnteresseerd in de efficiëntie, financiële en innovatieve

kennisvoordelen van PPS, terwijl de marktpartijen het zien als werk voor de langere termijn en mogelijkheden voor investeringen. Roestenberg (Roestenberg, 2003:78) geeft bijna dezelfde motieven voor PPS bij weginfrastructuur voor de verschillende partijen, maar dan met een volledig financiële insteek:

Publiek:

- Meerwaarde voor hetzelfde budget
- Dezelfde waarde voor minder budget

Privaat:

- Concurrentie op toegevoegde waarde in plaats van op prijs
- Langdurige contracten ten behoeve van omzetstabiliteit

Rijkswaterstaat beantwoordt de vraag “waarom PPS?” als volgt:

“Het is de ambitie van het kabinet om de markt meer structureel te betrekken bij de oplossing van verkeers- en vervoersproblemen. Door het bedrijfsleven eerder te betrekken kan de kennis en de creativiteit van de bedrijven maximaal benut worden en kunnen dus betere oplossingen tot stand komen. Publiek-private samenwerking kan ook een belangrijke bijdrage leveren aan het op gang brengen en houden van de noodzakelijke vernieuwing in de bouwsector.” (Rijkswaterstaat, 2008)

Hieruit blijkt dat zoals bij Koppenjan & Van Ham, Rijkswaterstaat voornamelijk inzet op de private marktkennis en innovatieve oplossingen. Dat innovatie een sterk thema is bij Rijkswaterstaat blijkt ook uit het verhaal van Nijsten (Nijsten, 2008) waar ingegaan wordt op de mogelijkheden op innovatie door vroege marktbetrokkenheid. Hier wordt ook aangegeven dat twee nevendoele van vroege marktbetrokkenheid tijdsinst en betere projectbeheersing zijn. Daarnaast kan PPS ook voor meer orders zorgen, en zo een grotere deal flow⁸ op gang brengen. Hierdoor komt er meer ervaring bij investeringsmaatschappijen en zal dat voor een extra impuls zorgen bij de bouwsector.

Het ministerie van Financiën heeft de volgende redenen voor PPS:

“Onderzoek van Financiën heeft aangetoond dat een pps-aanbesteding voordeliger is dan een traditionele aanbesteding. Het voordeel wordt bereikt door het ontwerp tot en met de exploitatie inclusief financiering als één geheel aan te besteden aan een marktpartij, door een langdurig contract met deze marktpartij af te sluiten (25 jaar na oplevering) en door de marktpartij ruimte te geven om met efficiënte en innovatieve oplossingen te komen. Door risico's te leggen bij de partij die ze het beste kan beheersen (Staat of private partij), worden verdere kostenvoordelen behaald.” (Ministerie van Financiën, 2008a)

PPS levert volgens het ministerie van Financiën dus gewoon meer geld op als door middel van life-cycle analyse gekeken wordt naar het project. Deze omschrijving heeft voornamelijk toepassing op een DBFM-type⁹ PPS dat in hoofdstuk 4 besproken wordt. Private partijen zijn vaak beter in beheersing van de projectkosten dan publieke partijen. Dit komt doordat ze minder last hebben van de psychologische valkuilen die Flyvbjerg al aangaf. Door het risico van budgetoverschrijding zoveel mogelijk bij private partijen te leggen kunnen dus kostenvoordelen worden behaald.

De Commissie Ruding heeft in opdracht van de Minister van V&W een advies geschreven over

⁸ Deal flow is stroom van mogelijke investeringen voor investeringsmaatschappijen (zoals banken). Des te groter deze deal flow, des te beter is de keuze en dus ook de kans op winst voor deze bedrijven.

⁹ Zie 4.3.2. voor meer informatie over DBFM

private financiering bij infrastructuur (Commissie Ruding, 2008). Deze Commissie ziet meerwaarde bij PPS vooral in een betere kwaliteit-prijsverhouding, versnelling van de realisatie en vergroting van het volume van infrastructuur. Dit kan gerealiseerd worden door de eerder genoemde adviezen van de Commissie Elverding te gebruiken, meer PPS-contracten aan te besteden en zo een grotere deal flow te krijgen en door gebruik te maken van de kennis van de markt.

De marktpartijen zien eigenlijk dezelfde motieven als eerder aangegeven. Volgens de voorzitter van VNO-NCW¹⁰ zijn de volgende voordelen redenen om PPS-constructies toe te passen (Schraven, 2000):

- Private kennis optimaal benutten
- Financiële voordelen door kostenbesparing, tijdswinst en betere prijs/kwaliteitsverhouding
- Aanvullen/ontlasten van krap infrastructuurbudget
- Betere verdeling van risico's en verantwoordelijkheden.

In dit gedeelte is aangegeven dat meerwaarde door PPS bij weginfrastructuur is onder te verdelen in drie verschillende categorieën gebaseerd op de classificatie van Bult-Spiering (Tabel 1). Dit zijn financiële, gebiedsgerichte en innovatieve meerwaarde. Er is hier ook van verschillende kanten belicht waar meerwaarde bij PPS zit volgens verschillende partijen. Volgens Rijkswaterstaat zit dit in innovatie, tijdswinst, betere projectbeheersing en grotere deal flow. De wetenschappers zien voor de publieke kant voornamelijk financiële en innovatieve meerwaarde ontstaan (efficiëntie, meer voor hetzelfde budget, innovatieve oplossingen), voor de private kant komen voornamelijk lange contracten, concurreren op innovativiteit en nieuwe markten naar boven. De markt zelf ziet eigenlijk dezelfde voordelen als al genoemd waren. Dus alle partijen zijn ervan overtuigd dat PPS bij weginfrastructuur meerwaarde kan creëren en dat die in verschillende vormen kan verschijnen. Het belangrijkste is natuurlijk dat zowel de publieke als private partij die meerwaarde bij een project ook inziet, zodat een win-winsituatie ontstaat.

In de volgende paragraaf wordt dieper ingegaan op een manier om financiële en gebiedsgerichte meerwaarde in een project te krijgen, namelijk value capturing.

2.3.3 Value capturing

Value capturing of scope optimalisatie is een manier om van tevoren te kijken waar de financiële meerwaarde in een PPS-project ligt en hoe die kan zorgen voor een hogere kwaliteit van het project in zijn geheel. Door het aanleggen van infrastructuur stijgt vaak de waarde van de grond of kan er door bouw van tunnels grond vrijkomen voor andere functies. Deze waardeverhoging kan gebruikt worden bij de ontwikkeling van de omgeving. De overheid kan ervoor zorgen dat de winst van een project in plaats van rechtstreeks naar de marktpartijen, gebruikt kan worden voor de realisatie van het project zelf (voortfinanciering door marktpartijen die ze kunnen terugverdienen) of voor onderdelen van het project met negatieve baten (scholen, parken, etc.) door dit goed in een contract op te stellen (Priemus, 2002). Dé manier om dit te doen is door gebruik te maken van ene project enveloppe. De Nota Ruimte (Ministeries van VROM, V&W, LNV en EZ, 2006: 37) geeft aan dat voor deze betere afstemming van projecten onderling en binnen projecten zelf, gebruik kan worden gemaakt van de zogenaamde projectenveloppe. Deze enveloppe definieert het gebied waarbinnen synergie wordt gezocht bij de afstemming van projecten. Meestal zijn dit redelijk grote

¹⁰ VNO-NCW is de werkgeversbond die het Nederlandse bedrijfsleven nationaal en internationaal vertegenwoordigt voor meer informatie <http://www.vno-ncw.nl>

gebieden, maar het principe valt natuurlijk ook buiten de Nota Ruimte om te gebruiken op kleinere gebieden. Priemus geeft in zijn verhaal aan dat je een projectenveloppe kunt vergelijken met de scope optimalisatie van een gebied.

PPS-contracten met een value capturing component worden tot nu toe voornamelijk gebruikt bij gebiedsontwikkeling van puntinfrastructuur (voornamelijk stations). Het lijkt minder kansen te bieden bij lijninfrastructuur omdat hier niet altijd sprake is van nieuwe woningbouw of andere vastgoedactiviteiten. Van Klink ziet value capturing als “*uitermate lastig*” bij lijninfrastructuur (van Klink, 2002:147). Volgens hem komt dat probleem voornamelijk doordat waardeverstijging alleen gebruikt kan worden door de overheid van wie de grond is (gemeente of provincie of Rijk). Terwijl lijninfrastructuur vaak verschillende overheidsgrenzen doorkruist, kan de aanleg misschien maar waardeverstijging op een plek geven. Deze overheid kan dan na de waardeverstijging gronden duurder verkopen, maar soms is het niet wenselijk om dat te doen door grondposities. Het is moeilijk om de winst af te romen als de grondeigenaren buiten het samenwerkingscontract vallen (bewoners, andere gemeentes etc.). Indien dit wel gedaan wordt door bijvoorbeeld belastingstijgingen dan hebben deze partijen ook inspraak over de manier waarop het geld gebruikt gaat worden. Van Klink praat hier voornamelijk over situaties waar door aanpassingen in infrastructuur (bijvoorbeeld een nieuw station of nieuwe snelwegafrit) grond in de omgeving meer waard wordt. Het is inderdaad moeilijk voor de gemeente om dit in geld terug te krijgen. Waarschijnlijk kan dit alleen door de verhoging van de WOZ-waarde van de huizen. Ook geeft Peek (Peek, 2003:78) aan dat de verwachtingen vaak te hooggespannen zijn bij de overheid als het gaat om de vastgoedopbrengsten bij infrastructuurprojecten. Hier kunnen dezelfde problemen spelen als Flyvbjerg al aangaf: optimistische voordelen en strategische misrepresentatie. Belemmeringen voor hooggespannen verwachtingen in deze zijn bijvoorbeeld:

- Tijd: het moment van investering en van opbrengst kunnen ver uiteen liggen → grotere rentefactor
- Vastgoedmarkt: de markt kan grillig zijn, en enorm verschillen tussen moment van investering en van opbrengst
- Overheidstaak: als aangenomen wordt dat de aanleg van infrastructuur een overheidstaak is, zou je de uitvoer van die taak dan medeafhankelijk maken van vastgoedopbrengsten?

Doordat de voorziene opbrengsten kunnen dalen door de grillige vastgoedmarkt, neemt de netto contante waarde (NCW) af¹¹. De NCW kan door de tijdsfactor in waarde zakken omdat er meer rente betaald moet worden en de opbrengsten onzeker. Het andere argument of misschien wel vraag of infrastructuurontwikkelingen afhankelijk gemaakt moeten worden van vastgoedontwikkeling is een slechter argument. Natuurlijk zorgt deze financiële meerwaarde van vastgoedopbrengsten voor een snellere bereidwilligheid van zowel overheid als marktpartijen bij het ontwikkelen van infrastructuur. Maar als overheid kun je niet geleid worden door financiële opbrengsten om te kiezen voor bepaalde infrastructuur. Dit past (nog) niet binnen de rol van overheid ten opzichte van infrastructuur vooral als het gaat om rechtvaardigheid (zie Nijkamp en Rienstra).

Value capturing is lastig, maar kan zorgen voor financiële voordelen. Een overheid moet hier van te voren een goed beeld over hebben, zodat ze daar met de marktpartijen een duidelijk contract over opstellen.

¹¹ De totale opbrengsten – (totale investering + rentekosten)

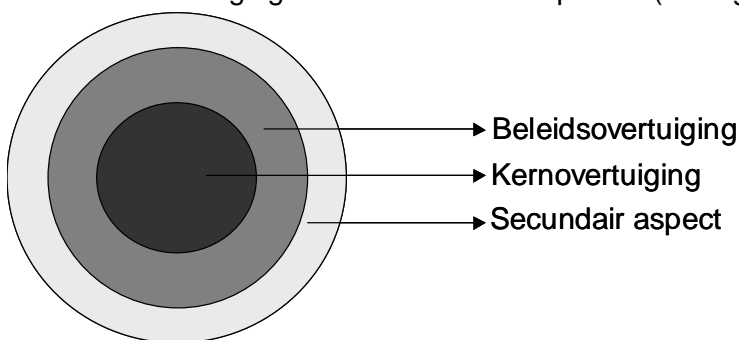
Als er dus wordt gekeken naar de argumenten aangedragen door de overheid, markt en wetenschappers dan is er een aantal thema's binnen PPS die leiden tot meerwaarde. Zo kan meerwaarde gegenereerd worden door projecten sneller, beter (goede projectbeheersing, value capturing) en slimmer te laten uitvoeren door de markt, en wordt ook de staatsbegroting ontlast. Wat gemist wordt in deze literatuuranalyse zijn theorieën over hoe deze samenwerking tot stand komt en welke kwesties daar bij komen kijken. Gezien in het licht van onze hoofdvraag over de invloed van publiek-publieke context is dit natuurlijk belangrijk te weten. Hoe ontstaat vertrouwen tussen partijen? Hoe verander je diepgewortelde principes over hoe men denkt over samenwerking? Hoe ga je strategisch om met je samenwerking. Deze theorieën zullen in 2.4 besproken worden

2.4 Samenwerkingstheorieën

Bij het beantwoorden van de vragen “wat is PPS ” en “waarom wordt PPS gebruikt” is er niet ter sprake geweest, hoe een dergelijke samenwerking tot stand komt en hoe die gaande moet worden gehouden. In dit deel zullen drie verschillende theorieën worden besproken om nader inzicht hierin te krijgen. Eerst zal gesproken worden over hoe moeilijk het nu eigenlijk is om iemand van opvatting te laten veranderen. Vervolgens zal aandacht besteed worden aan coöpetitie waarbij gekeken wordt naar hoe je de sterke kanten van de andere partijen kunt gebruiken voor je eigen winst, door beter samen te werken. Tenslotte zal de theory of collaborative advantages besproken, waarin centraal staat hoe een samenwerking goed begint en goed gehouden wordt.

2.4.1 Het veranderen van een mening

Om iemand van mening te doen veranderen of zijn mening te laten bijstellen is het belangrijk om inzicht te hebben in hoe diep dit principe zit. Volgens Sabatier (Sabatier, 1988) kan de overtuiging van een persoon of een organisatie ingedeeld worden in drie niveaus. Namelijk de kernovertuiging, de beleidsovertuiging en de secundaire aspecten (zie Figuur 4).



Figuur 4: Indeling van overtuigingen volgens Sabatier (naar figuur van Deelstra, 2003)

Een kernovertuiging is een fundamenteel normatief principe, dat een onderdeel is van de persoonlijkheid; bijvoorbeeld dat de mens inherent goed of slecht is. Deze overtuiging is bijna niet te veranderen en vaak even sterk als een geloof. Een beleidsovertuiging ligt nog steeds dicht bij de kernwaarden van een persoon, maar is meer toegepast op het gebied van beleid. Een voorbeeld hiervan kan zijn geloven in een vrije markt of in overheidsingrijpen. Ook deze overtuiging is erg moeilijk te veranderen, maar kan worden aangepast indien er een confrontatie komt met echte onregelmatigheden in de overtuiging. Vaak gaat dit gepaard met een nieuwe vorm van inzicht in een probleem. De derde vorm van overtuiging gaat over secundaire aspecten van beleidsovertuiging. Dit zijn meer instrumentele overtuigingen zoals hoe wetten moeten gemaakt worden of hoe budgetten verdeeld moeten worden. Deze laatste opvatting is van de drie nog het

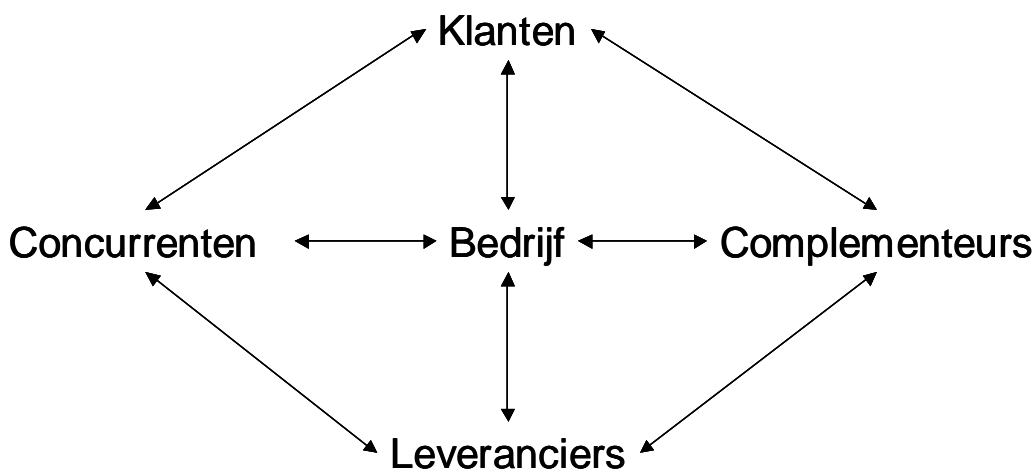
makkelijkste te veranderen of bij te stellen. Voorbeelden binnen Nederland hiervan worden gegeven door Deelstra et.al (Deelstra, 2003). De overtuiging van het toenmalige kabinet dat een 5^{de} baan voor Schiphol noodzakelijk was voor de groei is een voorbeeld van een beleidsovertuiging. De locatie voor compensatienatuur bij de uitbreiding van de Tweede Maasvlakte is een voorbeeld van een wens voor secundair aspect.

PPS bij weginfrastructuur kan gezien worden als een beleidsinzicht. Het is een overtuiging die in een organisatie aanwezig moet zijn. Bij Rijkswaterstaat is deze omschakeling in 2004 drastisch ingezet met het “markt, tenzij...”-principe. PPS bij de ZRG kan vervolgens gezien worden als een secundair aspect. Het gaat hier om een beleidsinzicht toegepast op een specifieke case. Het is belangrijk om te begrijpen, dat als iemand of een organisatie PPS niet als een van de beleidsinzichten heeft, de kans klein is dat diegene het wil gebruiken. Door zelf een inschatting te maken over het niveau van de overtuiging bij de ander is het mogelijk om te beoordelen hoe haalbaar het idee is.

2.4.2 Coöpetitie

De theorie van coöpetitie (samentrekking van *cooperation* en *competition*) is gebaseerd op speltheorie¹² en het doel ervan is om strategisch inzicht te krijgen in de eigen positie en die van de stakeholders. Door slim samen te werken met concurrenten en complementeurs (organisaties van wie de diensten jouw diensten meer waard maken), en met klanten en leveranciers creëer je toegevoegde waarde in het spel¹³. Deze theorie is ontwikkeld door Nalebuff en Brandenburger (Nalebuff en Brandenburger, 1996), en de inhoud van deze paragraaf berust ook voornamelijk op hun boek.

De theorie bestaat uit het waardenetwerk en de betekenis van coöpetatief werken. Het waardenetwerk staat aangegeven in de volgende figuur.



Figuur 5: Waardenetwerk voor coöpetatief samenwerken (Nalebuff en Brandenburger, 1996)

Door middel van het invullen van het waardenetwerk kan een bedrijf inzicht krijgen in zijn eigen

¹² Bij speltheorie worden de kansen op winst of verlies geanalyseerd binnen een groep, waar de beslissing van een invloed heeft op de kansen van een ander.

¹³ Aangezien in de theorie over coöpetitie altijd wordt gesproken over “het spel” want het is gebaseerd op speltheorie, houden dat begrip in de tekst ook aan.

positie, maar ze kunnen verder gaan door dezelfde waardenetwerken op te stellen voor hun klanten, leveranciers, concurrenten en complementeurs. In plaats van een bedrijf kan ook een willekeurige andere organisatie centraal staan, zoals een overheid. Uit een waardenetwerk kan ook blijken dat er groepen zijn met dubbele petten, bijvoorbeeld een leverancier die ook een concurrent of complementeur is. Ook kan een concurrent een complementeur zijn in andere omstandigheden. Bijvoorbeeld een universiteit kan samenwerken met een andere universiteit als het gaat om een bepaald gezamenlijk onderzoek, maar tegelijkertijd azen ze op dezelfde veelbelovende onderzoeker. Bij coöpetatief denken is het de bedoeling om niet uit te gaan van vaste ideeën zoals klanten, leveranciers en complementeurs zijn vrienden en concurrenten zijn vijanden. Het is juist de bedoeling om het spanningsveld te zien en hierdoor je strategie van te voren aan te passen. Zo zorg je ervoor dat bij het spel je uiteindelijk weet wat je toegevoegde waarde is. Deze toegevoegde waarde is samen met de heersende spelregels en algemene perceptie van de spelers wat bepaalt wie in een spel de macht heeft. Meestal geldt de regel, dat meer leveranciers / klanten / concurrenten / complementeurs zorgen voor een beter spel, omdat het zorgt voor toegevoegde waarde. Meer toegevoegde waarde betekent dat de koek voor iedereen groter wordt. De overheid heeft een speciale taak binnen deze theorie, aangezien de overheid naast macht over de inhoud van de spelregels (waaraan moet een vergunning voldoen), ze ook kan bepalen welke regels wel en niet mogen (bijvoorbeeld antikartelvorming).

Teisman (Teisman, 2001) heeft deze theorie toegepast bij besluitvorming. Bij besluitvorming is door complexere situaties en een dynamischere samenleving vraag naar meer en betere samenwerking. Maar deze komt niet tot stand. De redenen daarvoor noemt Teisman zijn these van coöpetatief besturen:

- Samenwerking moet tot stand komen tussen partijen die elkaar vaak niet vertrouwen
- Samenwerking moet tot stand komen tussen partijen die ook met elkaar concurreren
- Samenwerking moet tot stand komen tussen partijen die een interne manier van werken hebben die samenwerking met externe partijen vrijwel ondoenlijk maakt.

Uit deze drie stellingen blijkt dat samenwerken lastig is, ook op het gebied van besluitvorming. Dit hangt samen met de verschillende belangen die de verschillende samenwerkingen nastreven en bij de besluitvorming tot problemen leiden.

Hoe is deze theorie nou nuttig voor PPS? Een van de centrale ideeën van PPS is dat elke partij doet waar ze het beste in is en de risico's ook langs die lijnen verdeeld worden. Door gebruik te maken van elkaars sterke punten kun je elkaar complementeren en zo meerwaarde creëren. Zo kan de ene overheid beter zijn in een bepaald onderdeel dan een andere en is bekend dat marktpartijen bepaalde dingen beter kunnen dan de overheid. Een samenwerking gaat daarnaast altijd gepaard met enig strategisch gedrag. Het is op dat moment goed om te weten wat de positie is van die organisatie/groep/persoon ten opzichte van het eigen belang. Zodat daar rekening mee kan worden gehouden bij het besluitvormingsproces. Teisman signaleert hierbij alvast drie problemen bij de start van een goede samenwerking. Door deze problemen te onderkennen bij het begin van een samenwerking kunnen hier project- of procesregels voor opgesteld worden.

Nu bij de ZRG begonnen gaat worden met een nieuwe verkenningstudie is het belangrijk dat om de samenwerking vanuit een besluitvormingsstandpunt te doen slagen de problemen onderkend worden. Daarnaast moeten de verschillende belangen erkend worden door de partijen, zodat ingezien kan worden waar de belangen elkaar kunnen complementeren en zorgen voor meerwaarde.

2.4.3 Theory of collaborative advantage

Collaborative advantage of de voordelen van samenwerken is de laatste theorie die hier behandeld wordt. Het principe draait om hoe er door een willekeurig samenwerkingsverband iets gecreëerd kan worden wat voor alle partijen gunstig is, kortom hoe creëer je een win-win-situatie? Vangen en Huxham (zie Huxham en Vangen, 2000; Huxham en Vangen, 2004; Vangen en Huxham, 2003) hebben samen een groot aantal publicaties hierover geschreven om hun *theory of collaborative advantage* verder te ontwikkelen. Hier wordt de kern van deze theorie geschetst en aangegeven wat nut en noodzaak voor PPS zijn om rekening mee te houden.

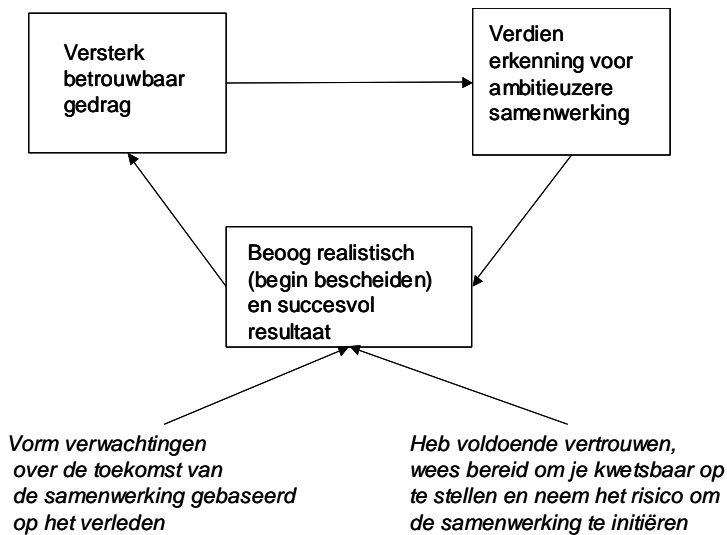
Het doel van samenwerken is vaak om samen iets te doen dat je alleen niet zou kunnen doen. Het probleem is echter dat bij veel samenwerkingen er uiteindelijk wordt gezegd dat het resultaat geboekt wordt ondanks de samenwerking. Er gaat dus iets fout bij de samenwerking. Dit wordt door de onderzoekers *collaborative inertia* genoemd (Huxham en Vangen, 2000). Huxham en Vangen proberen in kaart te brengen vanuit de empirie welke factoren zorgen voor deze inertie met als uiteindelijk doel managers te helpen om de complexiteit te overzien van inter-organisatorische samenwerkingsverbanden. Deze theorie is erg uitgebreid en gaat in op diverse thema's. Voor dit onderzoek zijn niet alle thema's even relevant. Daarom is gekozen om de volgende redenen van inertie hier te beschrijven en vervolgens de oplossingsrichtingen aan te geven (Huxham en Vangen, 2004):

- Vertrouwen
- Gezamenlijke doelen vaststellen
- Dynamiek vs. Stabiliteit

Deze redenen van inertie kunnen vergeleken worden met de redenen waarom samenwerking niet lukt die Teisman heeft aangegeven. Zo komt vertrouwen bij beide theorieën terug als een vereiste voor een goede samenwerking. Dit is dus een zeer belangrijk vereiste voor een goede samenwerking. Als gezamenlijk doelen vastgesteld zijn, dan kan al een gedeelte van de door Teisman aangedragen concurrentie tussen partijen beslecht worden. Door te analyseren of er ook mogelijkheden bestaan om elkaar te complementeren kunnen betere doelen worden vastgesteld. In dit gedeelte zal verder ingegaan worden op de bovengenoemde onderdelen van de theorie van *collaborative advantage*.

Vertrouwen

Het ontwikkelen van vertrouwen tussen de verschillende partijen is een vereiste voor goede samenwerking. Toch is het in de regel eerder argwaan dan vertrouwen dat aanwezig is bij het begin van de samenwerking. Dit ligt natuurlijk ook aan het verleden van de samenwerking en de cultuur binnen een organisatie. Huxham en Vangen (Vangen en Huxham, 2003) geven hiervoor een cyclisch vertrouwensopbouwmodel als *tool* om hiermee om te gaan (zie Figuur 6). Dit model gaat ervan uit dat twee onderdelen noodzakelijk zijn voor het genereren van vertrouwen, namelijk rekening houden met het verleden en het nemen van een risico bij de samenwerking.



Figuur 6: Cyclisch vertrouwensopbouwmodel. Vertaald (Huxham en Vangen, 2003)

Vanuit dit terugkoppelingsmodel is door de auteurs vervolgens een actiematrix opgesteld om in de praktijk ervoor te zorgen dat er vertrouwen wordt opgebouwd, maar dat dit vervolgens ook behouden blijft (zie Figuur 7) Het begint linksonder met zwak vertrouwen tussen de partijen en beperkte samenwerking. Vervolgens, als er vertrouwen ontstaat, kunnen meer mogelijkheden verkend worden die meerwaarde zullen geven (linksboven). Als er eenmaal vertrouwen is, dan is het van groot belang om dit in stand te houden door veel aandacht te houden voor cruciale bestanddelen van de samenwerking zoals communicatie en machtsbalans. Om zo de voorspelbaarheid en de stabiliteit, in zo verre dat kan, te garanderen. Mocht de samenwerking minder intensief worden dan is het vooral belangrijk om de stabiliteit te bewaren. Met deze matrix kan door middel van een inschatting van het type samenwerking en het aanwezige vertrouwen een richting gegeven worden aan de maatregelen om de samenwerking te sturen.

	Zwak vertrouwen	Vertrouwen aanwezig
Ambitieuze samenwerking	Behandel risico als een integraal gedeelte van vertrouwensopbouw	Hou de de vertrouwensband in stand door goed onderhoud
Beperkte samenwerking	Zoek een benadering voor vertrouwen gericht op kleine successen	Beheers onstabiliteit veroorzaakt door veranderende dynamiek en machtsveranderingen

Figuur 7: Praktijkmatrix om vertrouwen op te bouwen of te behouden voor verschillende soorten samenwerkingen, vertaald. (Vangen en Huxham, 2003)

Door een stap-voor-stap aanpak gericht op kleine successen is het mogelijk om een goede vertrouwensband op te bouwen zodat steeds complexere en dynamischere vormen van samenwerking mogelijk zijn om meerwaarde te creëren. Dit is een leercurve die veel samenwerkingsverbanden moeten doorlopen om te komen tot succes. Het is daarom belangrijk om niet gelijk met het grootste en lastigste probleem van de samenwerking te beginnen, maar juist

iets kleins en makkelijk waardoor de vertrouwensband kan worden opgebouwd.

Gezamenlijke doelen vaststellen

Het vaststellen van gemeenschappelijke doelen alvorens echt een samenwerking aan te gaan lijkt een logisch begin. Toch is dit vaak een moeilijk proces om die overeenstemming enigszins te bereiken, en dan nog is het vaak niet wat men wil. Wat gaat er fout? Redenen hiervoor zijn bijvoorbeeld dat elke partij een eigen motivatie heeft om aan de samenwerking mee te werken. Sommigen zitten er omdat ze er moeten zitten, zonder enige interesse in het belang van anderen. Hier zitten vaak ook nog een aantal verborgen agenda's tussen zodat het moeilijk is om de precieze motieven te doorgronden. Ook speelt vaak het verleden van eerdere samenwerkingsverbanden of gebrek hieraan een rol. Daarnaast kunnen partijen moeten samenwerken binnen een project, terwijl ze bij een ander project elkaars concurrenten zijn. Deze laatste reden geeft Teisman ook aan. Al deze redenen samen zorgen voor problemen bij het precies definiëren van doelen voor de samenwerking. Ook kan de theorie van Sabatier erbij gehaald worden. Want als de organisaties verschillende beleidsinzichten hebben over hoe een probleem opgelost moet worden, dan is een doel vaststellen ook erg moeilijk. Huxham en Vangen geven de oplossing om dan maar te komen tot een afspraak over een richting in plaats van een doel. Deze moet dan zodanig vaag zijn dat iedereen het er mee eens is, terwijl het wel genoeg richting geeft om verder te komen (Huxham en Vangen, 2000).

Dynamiek vs. stabiliteit

Binnen een stabiele omgeving met dezelfde mensen en dezelfde randvoorwaarden is het makkelijker samenwerken dan binnen een dynamische. Beleid verandert echter nogal naar aanleiding van veranderingen in de maatschappij zowel bij de overheid als bij een marktpartij. Door overnames en beleidsveranderingen kunnen de randvoorwaarden van een samenwerkingsverband ineens veranderen. Ook veranderingen in bestuurders door verkiezingen kan een grote impact geven op samenwerking. De relaties tussen de verschillende individuen binnen een samenwerkingsverband zijn vaak van doorslaggevend belang. Deze twee dynamische ontwikkelingen moeten dus onderkend worden. Om dit te beheersen is het belangrijk, zoals aangegeven in de matrix, dat bij ambitieuze samenwerking er hoog ingezet moet worden op goed onderhoud van de vertrouwensband, en de risico's worden onderkend. Als er persoonswisselingen optreden of als er sterke veranderingen in de samenleving optreden met invloed op het beleid, dan is het belangrijk om in de gaten te houden wat de invloed hiervan is op het samenwerkingsverband. Teisman geeft aan dat deze dynamiek ook speelt tussen verschillende organisaties. De ene organisatie heeft namelijk een verschillend organisatorisch model dan de andere. Dit verschil in dynamiek tussen beide zorgt voor minder stabiliteit in de samenwerking.

Uiteindelijk geven Huxham en Vangen aan (Huxham en Vangen, 2004) dat er alleen voor een samenwerking gekozen moet worden als het voor voordelen gaat zorgen en nooit lichtvaardig in moet worden gezet. Of zoals zij het zeggen: "Don't work collaborative unless you have to".

2.5. Conclusie

In dit hoofdstuk is uitvoerig aan bod gekomen wat PPS is en waarom het gebruikt wordt. Hierbij is stilgestaan bij het begrip meerwaarde dat een doorslaggevende factor is bij het succes van PPS. Verder is er een uitgebreide schets gegeven van de totstandkoming van een succesvolle samenwerking door gebruik te maken van de drie toegelichte samenwerkingstheorieën. Het belangrijkste aan deze theorieën is dat degene met wie een samenwerking wordt aangegaan vertrouwd moet kunnen worden. Verder moeten de doelen helder zijn en de organisaties stabiel en

betrouwbaar.

Een deel van de eerste twee subonderzoeksvragen is hiermee ook beantwoord. Wat betreft de eerste vraag: “Wat is PPS en hoe is het ingekaderd als typering binnen de literatuur en de juridische en planologische procedures?” kunnen we nu het volgende zeggen. PPS is een samenwerkingsverband tussen een of meerdere overheden met een of meerdere marktpartijen waarbij taken, risico’s en opbrengsten worden gedeeld of verdeeld via duidelijke en bindende afspraken, met behoud van eigen identiteit en bevoegdheden bij het werken aan een project. In de literatuur zowel uit de praktijk als de theorie komen verschillende vormen van deze definitie voor. Deze definities kunnen onderling grote verschillen hebben. Met de bovenstaande definitie, is naar mijn mening een goede omschrijving gegeven van het begrip PPS en hoe er tegenaan gekeken kan worden bij dit onderzoek. Verklaringen voor de opkomst van PPS kunnen gezocht worden in de toegenomen complexiteit van de samenleving, de mondiale politieke draai richting neoliberalisme en slechte kostenbeheersing door de overheid bij grote infrastructuurprojecten. In het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 3) zal verder op deze eerste subvraag ingegaan worden door verder te kijken naar beleid en wet.

De tweede vraag luidde:

Hoe wordt meerwaarde gecreëerd door PPS bij weginfrastructuur en welke vormen van meerwaarde kunnen er onderscheiden worden?

Meerwaarde is een voordeel voor de samenleving die voortvloeit uit een PPS-constructie die niet met de traditionele methode bereikt kan worden. Deze meerwaarde wordt gecreëerd bij een samenwerking tussen een publieke en private partij doordat elke partij doet waar ze het beste in is, zodat risico’s en taken verdeeld zijn naar kracht op elk gebied. Ook zorgt concurrentie bij het begin van een proces voor voordelen die bij alleen een overheid niet zouden optreden. Er worden 4 categorieën onderscheiden door Bult-Spiering (Bult-Spiering, 2003) voor meerwaarde, namelijk financiële, inhoudelijke, procesmatige en externe. In het kader van dit onderzoek is dit aangepast tot financiële, gebiedsgerichte en innovatieve meerwaarde. In dit hoofdstuk genoemde vormen van meerwaarde die door PPS bij weginfrastructuur gecreëerd kunnen worden, zijn: door concurrentie lagere prijs of betere kwaliteit voor dezelfde prijs en grotere diversiteit, value capturing, creativiteit en innovatie, efficiëntie winst in tijd/geld door betere projectbeheersing, ontlasten van het infrabudget. Het categoriseren van deze verschillende opties binnen de drie categorieën zal verder geoperationaliseerd worden in hoofdstuk 5.

De zesde subvraag luidt:

Welke factoren liggen ten grondslag aan een goede samenwerking?

Deze wordt beantwoord door gebruik te maken van drie verschillende theorieën, namelijk: beleidsinzicht veranderen, coöpetitie en collaborative advantages. Deze theorieën gaan in op redenen waarom samenwerking niet goed gaat en welke mogelijkheden er zijn omdat te verhelpen. Dit zijn niet alle samenwerkingstheorieën die mogelijk zijn, aangezien hier een breed scala voor bestaat. Toch geven deze drie theorieën goede handvatten voor het vervolg van dit onderzoek. De gekozen factoren zijn: Vertrouwen, gezamenlijke doelen vaststellen, dynamiek, coöpetitie en beleidsinzicht.

3. Institutioneel Kader

“Het totale proces van besluitvorming over infrastructuurprojecten in Nederland kent vele stappen en duurt lang.” – Commissie Elverding (Commissie Elverding, 2008)

3.1 Inleiding

Hoe werkt weginfrastructuurplanning in Nederland? Welke wetgeving, beleid en procedures liggen eraan ten grondslag? Hoe past PPS nou binnen dit geheel? Dit hoofdstuk gaat op al deze vragen in. De algemene ruimtelijke ordeningswetgeving die ten grondslag ligt aan planning in Nederland wordt als bekend verondersteld. Eerst zal gekeken worden naar de wetgeving voor weginfrastructuur waar de Tracéwet en de milieueffectrapportage zullen worden besproken. Vervolgens zal ingegaan worden op de beleidskant waar het Nationaal verkeer en vervoersplan (NVVP), de Nota Mobiliteit (NoMo) en het MI(R)T de revue passeren. Tenslotte zal gekeken worden naar de inpassing van PPS in het geheel, door te kijken naar vervlechting en meerwaardetoetsen en de juridische inpassing van PPS.

3.2 Wetgeving over weginfrastructuur

De wetgeving voor de planning van weginfrastructuur is redelijk divers. Zo zijn onder andere de Wet Geluidshinder (Wgh), de Natuurbeschermingswet 1998, het Besluit luchtkwaliteit en de Algemene wet bestuursrecht allemaal van invloed (Ministerie van V&W, 2006:20-22). De Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) moet hier specifiek worden aangegeven als belangrijk, vooral omdat per 1 juli 2008 een herziening in werking is getreden. De aanpak bij de nieuwe WRO staat een meer gebiedsgericht beleid voor. Echter, het reikt te ver om op deze plaats de nieuwe WRO en de andere wetten allemaal toe te lichten. Volstaan zal worden met de Tracéwet, de Wet milieubeheer (Wm) en de Planwet verkeer en vervoer aangezien deze wetten het meest direct te maken hebben met het aanleggen van weginfrastructuur. Aanbestedingswetgeving wordt als laatste in dit gedeelte behandeld.

3.2.1 Tracéwet

Voor het aanleggen van nieuwe hoofdwegen of voor een wijziging van de weg (opwaardering naar een autosnelweg of uitbreiding met een of meer rijstroken¹⁴) bestaat de Tracéwet (Wetten.nl, 2008a).¹⁵ Met als doel te voorzien in een duidelijke procedure voor de ontwikkeling van deze infrastructuur. Trajecten die een tracéwetprocedure ondergaan hebben altijd het ministerie van V&W als initiatiefnemer. De procedure bestaat door het achtereenvolgens doorlopen van het opstellen van een trajectnota, het maken van een ontwerp-tracébesluit (OTB), standpuntbepaling van de ministers van V&W en VROM wat uitmond in een tracébesluit. Zowel op de trajectnota, als op het ontwerp-tracébesluit is inspraak mogelijk zoals bepaald in de Algemene wet bestuursrecht. Lagere overheden worden tijdens de verschillende stadia betrokken bij de besluitvorming over het tracé en kunnen duidelijk inbrengen wat hun wensen zijn. Het uiteindelijke tracébesluit moet namelijk opgenomen worden in alle lokale planvormen. Voor een soepele uitvoering van de Tracéwet wordt bij het uitvoeren van een trajectnota ook tegelijkertijd de voorbereiding voor een milieueffectrapportage getroffen (art 3 lid 6) in een zogenaamde Tracé/m.e.r.-procedure.

¹⁴ Uitbreiding met een of meer rijstroken geldt alleen als het *uit te breiden weggedeelte twee knooppunten of aansluitingen met elkaar verbindt* (Art. 2.1.b. Tracéwet)

¹⁵ De Tracéwet is ook van toepassing op vaarwegen en spoorwegen, maar die zijn voor deze context niet relevant.

Aangezien bijna alle tracéwetplichtige projecten ook m.e.r.-plichtig zijn (Wetten.nl, 2008b) is de vervlechting van deze procedures een noodzaak. Deze m.e.r.-plicht wordt later in dit hoofdstuk toegelicht. Voor de uitvoering van projecten aan het hoofdwegennet is de uitvoerende dienst van het ministerie van V&W, Rijkswaterstaat, verantwoordelijk.

Over de procedures in de Tracéwet bestaat al langere tijd discussie, voornamelijk over de tijdsduur van de infrastructuurprojecten. Daarom is de wet al tot tweemaal toe gewijzigd, in 2000 en 2005 om bijvoorbeeld de verkorte tracé/m.e.r.procedures toe te voegen (Wetten.nl, 2008c). De Commissie Elverding heeft in opdracht van de minister van V&W onderzoek gedaan naar de mogelijkheid om de procedure voor infrastructuurplanning verder te versnellen. Uit dit rapport blijkt dat de grootste oorzaken van vertraging zitten in (Commissie Elverding, 2008):

- Voorbereiding bij projecten en bestuurscultuur (bestuurlijke drukte, gebrek aan bestuurlijke consistentie, slechte ambtelijke voorbereiding, onvoldoende budgettaire ruimte)
- Besluitvormingsproces (in alle fases zit wel een vertragende factor)
- Juridische factoren (complexe en sectorale wetgeving)

De veranderingen die de commissie voorstelt in het rapport zouden de tijdsduur moeten halveren. Een van de belangrijke wijzigingen die de Commissie voorstelt is een volledig veranderde verkenningfase. Hierbij speelt een vijftal procesfactoren een dragende rol, namelijk:

- Eerdere en ruimere participatie van betrokkenen
- Gebiedsgewijze benadering
- Geen vrijblijvende termijnen
- Afsluiting verkenning met een helder politiek besluit: het voorkeursbesluit
- Afweging van de effecten

Deze verandering moet de eerste twee verdragingsfactoren voor een groot deel wegnemen.

3.2.2 Wet milieubeheer (milieueffectrapportage)

De wet milieubeheer gaat over de volledige milieuhygiënische scope van Nederland. In dit kader wordt hier een gedeelte uitgepakt, namelijk hoofdstuk 7. In dit gedeelte wordt de milieueffectrapportage besproken (Wetten.nl, 2008d). Dit is een rapport gekoppeld aan een plan, waarbij de milieueffecten van dat plan in kaart worden gebracht. Of zoals in de wet staat: *“een milieueffectrapportage moet gemaakt worden bij de voorbereiding van een op grond van een wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling verplicht vast te stellen plan waarvoor, in verband met een daarin opgenomen activiteit, een passende beoordeling moet worden gemaakt(...)”* (artikel 7.2a.1 Wet milieubeheer)

In bijlage C en D van het Besluit milieueffectrapportage staat een volledige lijst van alle m.e.r.-plichtige projecten.

Voor het woord milieueffectrapportage wordt zowel de afkorting m.e.r. gebruikt als MER. Bij de eerste gaat het over de procedure, terwijl het tweede het rapport is dat het resultaat is van de procedure. Bij een m.e.r.-procedure wordt gebruik gemaakt van een onafhankelijke commissie die besluit over de richtlijnen voor een project en die ook achteraf deze richtlijnen toetst van het uiteindelijke rapport.

De procedure begint met een startnotitie opgesteld door de initiatiefnemer. De inhoud hiervan staat omschreven in de Regeling Startnotitie (Wetten.nl, 2008e). Het bevoegd gezag zorgt vervolgens voor de terinzagelegging en inspraak. Wie het bevoegd gezag is hangt van het type project af. De

commissie m.e.r. komt met richtlijnen voor de studie die meegenomen worden met alle inspraak, waarna het bevoegd gezag samen met de initiatiefnemer komt tot richtlijnen voor het MER. Het MER wordt vervolgens uitgevoerd door de initiatiefnemer en dient daarbij te voldoen aan in ieder geval de vereiste informatie zoals gesteld in Wm artikelen 7.10, 7.11 en 7.15. Het bevoegd gezag toetst het MER aan deze artikelen bij de aanvaardbaarheidsbeoordeling. Als deze positief is dan wordt het wederom ter inzage gelegd. Ook de commissie m.e.r. doet vervolgens uitspraak over de volledigheid en kwaliteit van het MER. Tenslotte neemt het bevoegd gezag een besluit over het project met in acht name van de adviezen en stelt ook richtlijnen vast over de evaluatie van de milieugevolgen. Het bevoegd gezag en de initiatiefnemer evalueren de daadwerkelijke effecten na uitvoering van het project (Voogd, 2004:179).

Naast de normale MER, bestaat sinds 2004 ook de plan-MER. Dit is de Nederlandse interpretatie van Europese Richtlijn 2001/42/EG. Deze Europese richtlijn is bedoeld om de milieueffecten van plannen al tijdens het ontwerp ervan in beeld te brengen in de vorm van een milieurapport. Het proces hiervan is vergelijkbaar met de originele m.e.r.-procedure, behalve dat het niet altijd verplicht is om het advies van de Commissie MER te vragen (Ministerie van VROM, 2004).

3.2.3 Tracé/m.e.r.-procedure

Om de milieueffectrapportage en de Tracéwet te vervlechten is de Tracé/m.e.r.-procedure opgezet. Formeel zijn de twee ontkoppeld en is het maatgevend of een project een m.e.r.-procedure moet doorlopen als het aangegeven staat op de lijst behorend bij het Besluit milieueffectrapportage. Door deze ontkoppeling en door het onnodig zijn van een trajectnota bij alleen het toevoegen van rijstroken, zijn er drie verschillende tracé/m.e.r.-procedures. Namelijk een uitgebreide; een verkorte m.e.r.-plichtige; en een verkorte tracéwet procedure. In Tabel 3 zijn de verschillende fasen aangegeven.

Tabel 3: De verschillende fasen uit de tracéwet procedure en de vervlechting met de m.e.r.procedure (Ministerie van V&W, 2006).

Uitgebreide tracéwetprocedure	Verkorte tracéwetprocedure (m.e.r.-plichtig)	Verkorte tracéwetprocedure (niet m.e.r.-plichtig)
1. Aanvangsbeslissing	1. Aanvangsbeslissing	1. Aanvangsbeslissing
2. Startnotitie	2. Startnotitie	
3. Inspraak startnotitie	3. Inspraak startnotitie	
4. Advies Commissie m.e.r. t.b.v. richtlijnen	4. Advies Commissie m.e.r. t.b.v. richtlijnen	
5. Richtlijnen	5. Richtlijnen	
6. Trajectnota/MER		
7. Inspraak Trajectnota/MER		
8. Toetsingsadvies Commissie		
9. Standpuntbepaling minister		
10. Ontwerptractébesluit	6. Ontwerptractébesluit/MER	2. Ontwerptractébesluit
11. Inspraak OTB	7. Inspraak OTB/MER	3. Inspraak OTB
	8. Toetsingsadvies Commissie	
12 Tracébesluit	9 Tracébesluit	4 Tracébesluit
13. Beroep bij Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State	10. Beroep bij Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State	5. Beroep bij Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State
14. Uitvoering	11. Uitvoering	6. Uitvoering
15. Evaluatie	12. Evaluatie	

Deze tracé/m.e.r.-procedure is ook weer verder vervlochten met het MIT-spelregelkader. Als gekeken wordt naar de linkerkolom van de tracéwetprocedure dan is onderdeel 1 onderdeel van de verkenningfase uit het MIT, 2-12 van de planstudiefase en 13-15 onderdeel van de realisatiefase. Later in dit hoofdstuk wordt hier verder op ingegaan.

3.2.4 Planwet verkeer en vervoer (PWVV)

De planwet verkeer en vervoer (Wetten.nl, 2008f) verwoordt welke plannen er gemaakt moeten worden met betrekking tot verkeer en vervoerbeleid. Het doel hiervan is om richting te geven aan de te nemen beslissingen op het gebied van verkeer en vervoer. Het MIRT is hiervan het uitvoeringsprogramma. Het nationale verkeer en vervoerplan (NVVP) wordt opgesteld door het ministerie van V&W in samenwerking met lokale overheden (gemeente, provincie en waterschap). In het plan worden de hoofdzaken van het nationale verkeer en vervoerbeleid genoemd, en er wordt rekening gehouden met economische, ruimtelijke, milieu, maatschappelijke en internationale maatregelen (art 2.3 lid 1-2 planwet verkeer en vervoer). Daarnaast bevat het NVVP in ieder geval:

- Essentiële onderdelen van het nationale verkeer en vervoerbeleid
- Een beschrijving van de te verwachten activiteiten van Rijk, provincies en gemeenten
- De afstemming met aangrenzende beleidsterreinen, zoals economie en milieu
- De fasering, prioriteitsstelling en een indicatie van de bekostiging van de uitvoering
- De termijn waarbinnen het provinciale plan moet worden vastgesteld of herzien
- (art 2.3 lid 3 planwet verkeer en vervoer)

Min of meer dezelfde plannen moeten gemaakt worden op provinciaal niveau, namelijk het provinciaal verkeer en vervoerplan (PVVP). Dit plan bevat een meer concretere uitwerking van het NVVP voor de betreffende provincie. De uitwerking hiervan gaat ook weer in overleggen met andere betrokken overheden. Tevens moet de provincie toetsen of het gemeentelijk beleid binnen de afgesproken termijn voldoet aan het plan. Voldoet dit niet, dan kan gevraagd worden door de provincie om een gemeentelijk verkeer en vervoerplan waarin het beleid wel uitdrukkelijk staat. Een aantal regio's is ook bevoegd voor het opstellen van een regionaal verkeer en vervoerplan. De precieze lijst staat aangegeven in Art. 16.1. van de PWVV.

3.2.5 Aanbestedingswetgeving

Regels rondom aanbesteding bestaan in Nederland uit de regels voortkomend uit de Europese unie en regels van het Nederlandse Uniforme Aanbestedingsreglement (UAR). Het Europese aanbestedingsrecht bestaat uit 4 richtlijnen (EU, 2004) waarvoor er twee van toepassing zijn PPS: de richtlijn werken en de richtlijn diensten (Oudman, 2000:21). Er zijn vier verschillende vormen van aanbesteding. Namelijk de openbare procedure (iedereen kan inschrijven), niet-openbare procedure (op uitnodiging), de onderhandelingsprocedure of de *competitive dialogue* (concurrentiegericht dialoog). Deze laatste vorm is nieuw en dient voornamelijk voor de complexe (dan wel technisch, of financieel/juridisch) aanbestedingen (Europese Commissie, 2004). Het doel is om flexibiliteit in te bouwen om een goede keuze te maken. De manier van aanbesteden is afhankelijk van de context en de vorm van PPS. Er zal telkens weer vastgesteld moeten worden welke regels dan van toepassing zijn.

3.3 Beleid

Zoals hierboven al is aangegeven wordt het strategische beleid op het gebied van verkeer en vervoer vastgelegd in een NVVP. Het laatst uitgekomen NVVP is de Nota Mobiliteit (NoMo). Hierbij zal worden stilgestaan in de volgende paragraaf. Daarna zal gekeken worden naar het uitvoeringsprogramma van het NVVP, het MIRT.

3.3.1 NoMo

De Nota mobiliteit is het meest recente NVVP dat is aangenomen en dient als opvolger van het Structuurschema Verkeer en Vervoer 2. Hierin staan de hoofdlijnen van het beleid op het gebied van verkeer en vervoer voor de komende 15 jaar (Ministeries van VROM en V&W, 2004). Voor dit plan is een volledige PKB-procedure (Voogd, 2004:66) doorlopen zoals aangegeven in de WRO. De essentiële onderdelen uit de NoMo die voor dit onderzoek nuttig zijn worden hieronder beschreven:

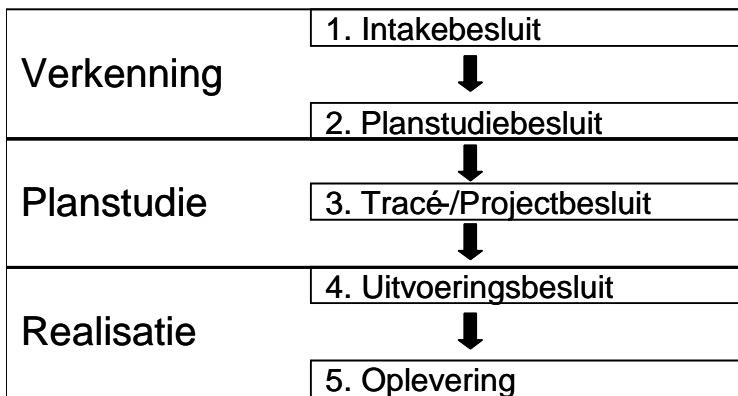
- Klantgerichte benadering: meer gebiedsontwikkeling bijvoorbeeld voor betere integratie van ruimte, milieu en mobiliteit
- Een concurrerend Nederland: versterking van de internationale positie van Nederland door opheffing van knelpunten en verbetering van bereikbaarheid
- Anders betalen voor mobiliteit: het beprijzen van kilometers en het verlagen van de belasting op autobezit, moet leiden tot een eerlijker betalingssysteem
- PPS: middels een marktscan en PPC wordt de meerwaarde van PPS beoordeeld bij MIRT projecten boven de 112,5 miljoen euro
- Innovatie: motor van de economische ontwikkeling, waarmee het gaat om technologische proces-, en systeeminnovatie
- Veiligheid: waaronder in tunnels
- Duurzame mobiliteit: rekening houden met klimaat, luchtkwaliteit, geluid en natuur.

Alle essentiële onderwerpen moeten doorwerken binnen de PVVPs en RVVPs binnen de vastgestelde termijn (1,5 jaar na van kracht worden van de NoMo) in het plan. Voor dit onderzoek is dus van belang dat PPS een gewenste manier is om infrastructuur aan te leggen, en dat dit gepaard moet gaan met meer gebiedsgerichte ontwikkeling.

3.3.2 MIRT

Het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT) bestaat sinds 2007. In dat jaar besloot het vierde kabinet Balkenende in het regeerakkoord dat “Ruimte” toegevoegd moest worden aan het bestaande Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (Kabinet, 2007). Op het moment van schrijven is nog niet precies bekend hoe deze *R* geïmplementeerd gaat worden in de huidige MIT procedure. Daarom worden in de rest van dit hoofdstuk de huidige MIT-spelregels toegelicht (Ministerie van V&W, 2004).

Het MIRT komt elk jaar uit als een onderdeel van de begroting van het Ministerie van V&W. In dit MIRT projectenboek staan alle infrastructuurprojecten die in ontwikkeling zijn of die uitgevoerd worden. Om in het MIRT te komen moet een project aan een aantal eisen voldoen of bepaalde kenmerken hebben. Alle projecten die te maken hebben met hoofdwegen, hoofdvaarwegen en spoorwegen komen in het MIRT. Daarnaast zijn de projecten waarbij gemeente, provincie of waterschap initiatiefnemer zijn en de kosten hoger worden geschat dan 112,5 miljoen euro ook aanwezig in het MIRT. In het vervolg van dit verhaal zal gesproken worden over een project waarbij de tracé/m.e.r.-procedure moet worden doorlopen. Het MIRT bestaat uit drie verschillende fases en 5 beslismomenten (zie Figuur 8)



Figuur 8: Fases en besluitvormingsmomenten binnen de huidige MIT-procedure

Het doel van de fases en beslismomenten is om te zorgen voor go/no-go momenten die als een trechter werken voor nieuwe projecten. Zo gaan alleen de meest noodzakelijke projecten door in het proces. De fases van het MIT zullen hieronder kort toegelicht worden.

Verkenning

Tijdens de verkenningfase van het MIT wordt de “waarom”-vraag behandeld. Het begint met het aanwijzen van een bepaald knelpunt vanuit het NVVP, PVVPs en RVVPs waarvoor maatregelen getroffen moeten worden. De minister van V&W besluit vervolgens over opname van het probleem in het MIRT. Dit is het intakebesluit. Vervolgens wordt gestart met een verkenningstudie. In een intakebesluit moeten de volgende informatie in ieder geval gegeven worden:

- Probleemomschrijving
- Relatie met beleid en gehanteerd beleidsmatig referentiekader
- Betrokken partijen
- Wanneer het gereed moet zijn
- Procedure

Op basis van deze gegevens wordt de verkenningstudie uitgevoerd, uitmondend in een verkenningrapport. Dit is de basis waarop de minister van V&W samen met de minister van VROM¹⁶ het planstudiebesluit baseert om verder te gaan met de planstudiefase. Bij het planstudiebesluit wordt bepaald of het verkeersprobleem wel of niet wordt opgenomen in de MIT-planstudie tabel. Hierbij moet de volgende informatie gegeven worden:

- Probleem analyse:
 - Problematiekomschrijving
 - Relatie met beleid en gehanteerd beleidsmatig referentiekader
 - Tijdshorizon
 - Betrokken partijen, inclusief mate van bereidheid meewerken aan mogelijke oplossing
- Politiek en bestuurlijk draagvlak
 - Oplossingsrichtingen:
 - Beschrijving van de oplossingsrichtingen
 - Integraliteit van de oplossingsrichtingen
 - Politiek bestuurlijke voorkeur mbt de oplossingen

Na een positief planstudiebesluit, kan met de planstudie begonnen worden.

¹⁶ Het overleg met de minister van VROM is alleen noodzakelijk als de planstudie tracéwettelijk is.

Planstudie

In deze fase van het MIRT wordt de “wat”- en de “hoe”-vraag beantwoord om het knelpunt aan te pakken. De planstudiefase bestaat uit twee delen. Namelijk, het maken van een besluit door de ministers over het OTB en vervolgens, uitzoeken hoe de uitvoering moet gaan. Via de tracé/m.e.r.-procedure wordt een OTB opgesteld aan de hand van het MER en de inspraak die er tot dan toe is geweest. Het tracébesluit is vervolgens het standpunt van de ministers van VROM en V&W over het voorkeursalternatief. Door het aanwijzen van een alternatief, geven de ministers aan dat ze zich bestuurlijk gaan inspannen om de gekozen oplossing daadwerkelijk aan te leggen. Voordat met de uitvoer van het project begonnen kan worden moet de volledige tracé/m.e.r. –procedure doorlopen zijn en moet de financiering rond zijn.

Realisatie

De realisatiefase bestaat vooral uit het beantwoorden van de “wanneer”-vraag. Met het uitvoeringsbesluit wordt aangegeven wanneer er geld op de begroting komt voor dat specifieke project. Met de uitvoering moet echter begonnen worden binnen 10 jaar na het vaststaan van het tracébesluit. Na oplevering (beslismoment 5) wordt het project officieel uit het MIT gehaald, en begint het beheer van de weg.

3.4 Samenhang met PPS

Al deze wetten, beleid en procedures stellen een kader vast voor infrastructuurplanning, maar de vraag is hoe PPS in dit geheel zou kunnen passen. Daarom wordt nu eerst gekeken naar de juridische kwesties die spelen rondom PPS, vervolgens wordt ingegaan op een methode om in een vroeg stadium de markt te betrekken en hoe dit procedureel ingepast kan worden, de vervlechting. Tenslotte zal kort stilgestaan worden bij de verschillende meerwaardetoetsen van het ministerie van V&W. Deze toetsen geven aan of PPS wel of geen meerwaarde kan creëren bij een project.

3.4.1 Juridische kwesties

Hierboven is beschreven hoe de procedure voor het aanleggen van weginfrastructuur in zijn werk gaat. Eerst zal gekeken worden naar problemen bij inpassing van PPS binnen de huidige besluitvorming, vervolgens zal stil gestaan worden bij de regels die gelden voor aanbesteding en als laatste zal het BTW-compensatiefonds genoemd worden. De reden voor dit laatste is omdat provincies aangeven goedkoper te kunnen werken dan het rijk doordat ze BTW kunnen terugvragen. Hier is aangegeven hoe die constructie werkt.

Besluitvormingsprocedure

Ruimte vinden voor PPS binnen de huidige vervlechte besluitvormingsprocedure van tracé/m.e.r. met MIT is moeilijk aangezien het al redelijk vast ligt. Vooral als men marktpartijen vroeg wil inschakelen om te zorgen voor maximale creatieve en innovatieve inbreng, is het lastig deze ruimte te creëren. Een proces om dit toch te bewerkstelligen, vervlechting, wordt later in dit hoofdstuk besproken.

Volgens Van Melis kunnen de volgende momenten voor betrokkenheid van marktpartijen onderscheiden worden in de huidige procedure (van Melis, 2000):

Planvormingfase:

- Betrokkenheid in verkenningsfase MIT
- Betrokkenheid bij opstellen trajectnota
- Betrokkenheid voor standpuntbepaling
- Betrokkenheid bij OTB dan wel TB

Realisatiefase:

Betrokkenheid bij realisatiefase

Volgens Bregman (Bregman en De Win, 2005:220) is het belangrijk dat PPS nooit in het gedrang mag komen met regels en procedures die vaststaan. De Minister van V&W blijft altijd verantwoordelijk voor de besluitvorming over infrastructuur, dit zal niet vervangen kunnen worden door een marktpartij. Ook de inspraak moet te allen tijde gewaarborgd worden om zo de belangen van anderen te beschermen. Dus het is belangrijk om deze beperkingen in te zien bij een PPS en daarmee rekening te houden.

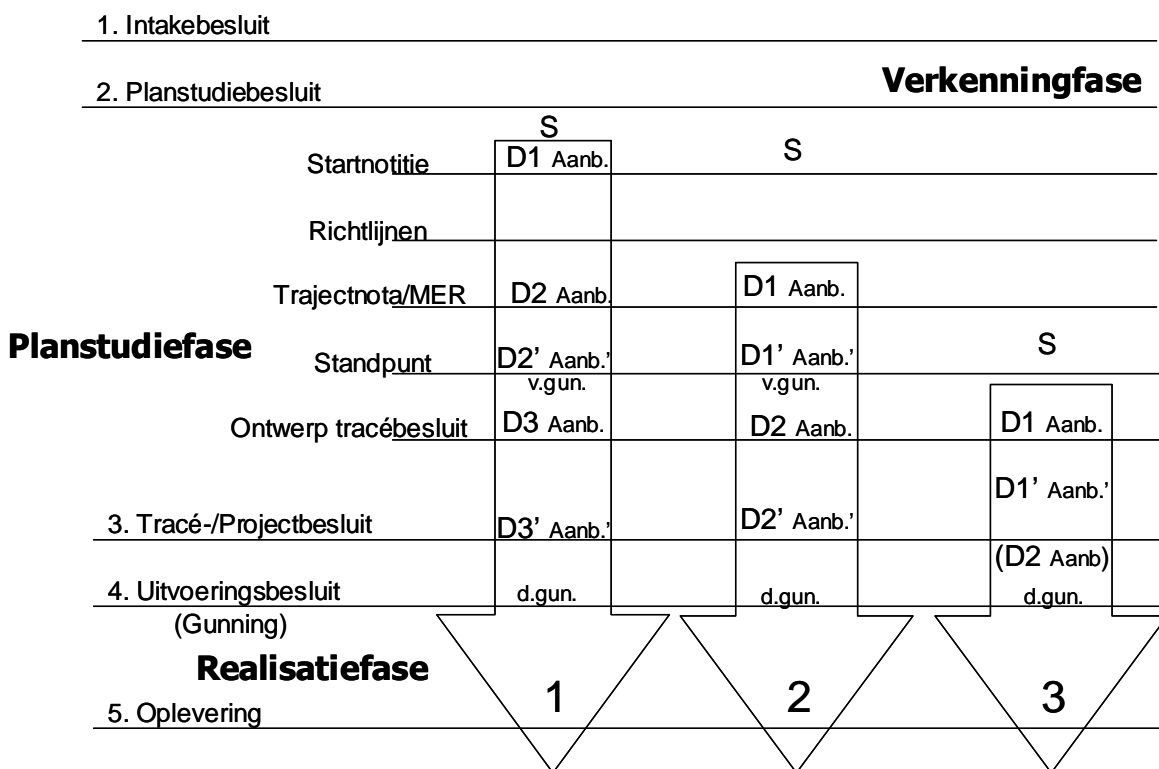
BTW compensatie fonds

Het BTW-compensatiefonds is ingesteld voor provincies en gemeenten om te kunnen kiezen tussen uitbesteden of iets zelf doen. Als een overheidslichaam namelijk zelf iets uitvoert in het kader van de overheidstaak dan hoeft het geen BTW af te dragen. Besteden ze dit werk echter uit dan moet de marktpartij wel de BTW op de rekening zetten. Zodat op deze manier het 19%¹⁷ goedkoper is als de overheid een overheidstaak zelf uitvoert. Het BTW-compensatiefonds neutraliseert het probleem, doordat provincies en gemeenten de BTW kunnen terug krijgen die marktpartijen in rekening brengen (Bregman en De Win, 2005:147). De nadruk ligt hierbij op *in het kader van overheidsactiviteiten*. En geldt niet voor projecten die als ondernemer worden uitgevoerd. Een van de voorbeelden die Bregman noemt waarbij het een overheidstaak betreft is bij *“het aanleggen en onderhouden van gemeenschapsvoorzieningen (zoals wegen, straten, pleinen, viaducten e.d.)”*. Hieruit blijkt dat een provincie of gemeente BTW kan terugkrijgen als vanuit overheidsactiviteiten een weg moet worden aangelegd/onderhouden worden. Dit geldt echter niet voor een weg die onder het hoofdwegennet van Rijkswaterstaat valt. Een weg kan theoretisch tijdelijk in beheer bij een gemeente of provincie gegeven worden, maar het ministerie waar deze compensatie vandaan moet komen is het misschien niet eens met de truc. Daarom is het in een dergelijk geval beter om daar eerst afspraken over te maken. Bij een PPS project waar ook op het onderliggende wegennet ingrepen gedaan moeten worden, naast een rijksweg, zijn er mogelijkheden voor deze regeling.

3.4.2. Vervlechting

Het doel van vervlechting is om te komen tot een goede afstemming van de wetten en procedures met vroege inmenging van de markt door middel van een procesaanpak. Bij een traditionele aanbesteding wordt pas na het tracébesluit een marktpartij gezocht, maar bij vervlechting wordt hier expliciet eerder mee begonnen. Het voordeel hiervan is dat er meer kans is op innovatie, ruimtelijke integratie en concurrentie (lagere prijs). Het nadeel van deze vroegtijdige aanbesteding volgens Arts et al. is dat de aanbesteding langer kan duren, het risico dat er een negatief tracébesluit wordt genomen, en het is aanmerkelijk complexer dan reguliere aanbesteding (Arts, 2006). Petit noemt de volgende nadelen bij het betrekken van de markt bij bouwprojecten: hoe het waarborgen van de publiekrechtelijke regelingen (inspraak), hogere transactiekosten voor de markt en de bescherming van innovatieve ideeën (Petit, 2003). Vroege aanbesteding met PPS is dus iets wat echt duidelijk meerwaarde moet opleveren voordat er aan begonnen moet worden. Het ministerie van V&W stelt op basis van de verschillende procedures 3 mogelijke modellen voor, waarbij de marktpartijen aanschuiven voor de startnotitie, of voor de trajectnota of voor het OTB. In Figuur 9 is dit weergegeven (Ministerie van V&W, 2005).

¹⁷ Binnenkort waarschijnlijk 20%



Figuur 9: Drie modellen voor vervlechting van aanbesteding met de procedures via de concurrentiedialoog. S= selectie, D= dialoog, aanb.=aanbieding, v.gun.= voorlopige gunning, d.gun.=definitieve gunning

Bij deze modellen is gebruik gemaakt van de concurrentiegerichte dialoog van de Europese aanbesteding. Door deze dialogen min of meer gescheiden te houden van de besluitvorming en maar op bepaalde momenten communicatie over en weer toe te laten, kan vervlechting helpen om dit proces te stroomlijnen.

Unsolicited proposal

Een ongevraagd voorstel, of, een *unsolicited proposal* is een voorstel vanuit de markt om een project uit te voeren. Vaak gaat het om technische en soms ook financiële toezegging vooraf voor een innovatieve oplossing. Dit voorstel komt dus voordat er überhaupt enige initiatie vanuit publieke partijen komt en voor een verkenningsstudie. Als dit in het vervlechtingmodel zou worden opgenomen, dan komt dit voor het intakebesluit. Een voorbeeld hiervan is het idee van de firma Siemens voor het “rondje Randstad”, waarbij de grote steden in de Randstad verbonden zouden worden middels een magneetzwefbaan (Randstadrapid.nl, 2008). In Nederland is een *unsolicited proposal* nog redelijk onbekend en ongebruikelijk. Een probleem bij de uitvoering van een dergelijk voorstel is ook dat de regels het moeilijk maken. Aangezien de marktpartij al vaststaat, is het lastig om uit te besteden volgens de Europese aanbestedingsregels. Daarnaast heeft de marktpartij vaak al een tracé voor ogen, wat problemen kan geven met inspraak en m.e.r.-procedure. Een manier om Europese aanbesteding te vermijden is door het aandeel van overheidsgeld in het totale project minder te laten zijn dan 50%. Hierdoor is een Europese aanbesteding soms niet meer noodzakelijk (zie 6.1 case Sijtwende) De markt is erg positief over het *unsolicited proposal* en wil graag kijken of er mogelijk procedures zijn waarbij het wel kan (Regieraad Bouw, 2005). Daarvoor moeten de regels veranderd worden. De Commissie Noordzij die in juni haar rapport uitbracht heeft ook aangegeven dat de regeldruk voor ondernemers te groot is, en dat met beperkte ingrepen er makkelijk veranderingen zijn aan te brengen (Commissie Noordzij, 2008). Vooral bij het veranderen van Europese regels gaven ze aan dat dit erg lastig zou zijn.

Dus is het een vorm van aanbesteden waar rekening mee gehouden moet worden in de toekomst, want de markt is wel geïnteresseerd.

3.4.3 Meerwaardetoetsen

Rijkswaterstaat heeft verschillende meerwaardetoetsen ontwikkeld om te beoordelen of PPS de gewenste richting is van een infrastructuurproject. De manier waarop dit gebeurt is door het vaststellen van de meerwaarde van het project. Voor de verschillende fasen van de tracé/m.e.r.-procedure zijn er verschillende toetsen. Zo moet een marktscan uitgevoerd worden tijdens de verkenningsfase en een PPC tijdens de planstudiefase (bij projecten > €112,5 miljoen). Een PSC wordt uitgevoerd nadat besloten is voor PPS en valt binnen de planstudiefase. Hieronder worden de meerwaardetoetsen toegelicht.

Marktscan

De marktscan zorgt voor het onderzoeken van de mogelijkheid van vroegtijdige betrekking van de markt bij een MIRT-project. Dit is een verplicht onderdeel van de verkenningsstudie van alle nieuwe infrastructuurprojecten (Hernandez en Boendermaker, 2007). Het moet dan ook gebruikt worden bij de besluitvorming voor het al dan niet doorgaan van een project naar de planstudie. Met behulp van de marktscan wordt het antwoord gegeven op de volgende vragen (Rijkswaterstaat, 2008):

- Biedt vroegtijdige inschakeling van de markt meerwaarde?
- Welke marktpartijen kunnen deze meerwaarde effectueren?
- Hoe en op welk moment moeten de marktpartijen betrokken worden om deze meerwaarde te effectueren?
- Op welke wijze en op welk moment moeten andere stakeholders en/of publieke partijen betrokken worden?

De marktscan bestaat uit vier modules. Elke module is een volgende stap in de marktscan. De eerste is een plan van aanpak, de tweede inventarisatie van mogelijke meerwaarde opties, de derde beoordeling van deze opties en de vierde is de eindrapportage. De PPS Kennispool heeft voor het uitvoeren van module twee een checklist gemaakt met mogelijke meerwaarde opties. Dit staat weergegeven in Bijlage 1.

Marktconsultatie

Het doel van marktconsultatie is niet om meerwaarde te zoeken, maar om oplossingsrichtingen van de overheid te toetsen bij marktpartijen. De overheid kan dan de kennis en innovatiekracht van de markt gebruiken voor het verder ontwikkelen van het plan. Een marktconsultatie wordt niet standaard uitgevoerd, maar kan helpen bij hoge procescomplexiteit of inhoudelijke complexiteit (Rijkswaterstaat, 2006). Een marktconsultatie kan onderdeel zijn van een verkenningsstudie.

Public Private Comparator (PPC)

De PPC is een verplicht instrument bij infrastructurele projecten die begroot zijn voor meer dan 112,5 miljoen euro. Deze grens is gekozen omdat projecten begroot boven dit bedrag in aanmerking komen voor rijksbekostiging via het MIRT. Het doel van een PPC is om te kijken naar de financiële meerwaarde van een PPS oplossing bij dat specifieke project. Is er meer kwaliteit voor hetzelfde geld of dezelfde kwaliteit voor minder geld? Verschillende contractvormen worden met elkaar vergeleken op tijd en geld, om te zien wat uiteindelijk het meeste opbrengt. De toets bestaat net als de marktscan uit 4 verschillende modules en wordt toegepast tijdens de planstudiefase. De inhoud van de modules is als volgt: 1. plan van aanpak, 2. kwalitatieve analyse van meerwaarde, 3. kwantitatieve analyse van meerwaarde en 4. de eindrapportage. De

kwantitatieve analyse resulteert in een meerwaarde percentage van verschillende contracttypes ten opzichte van traditioneel inkopen. Hierbij wordt alleen gekeken naar financiële aspecten.

Een van de aanbevelingen van de Commissie Ruding (Commissie Ruding, 2008), die onderzoek deed naar private investeringen bij infrastructuur, was om al bij projecten begroot op €56,25 miljoen of meer een PPC uit te voeren. Daardoor kan bij meer projecten gekeken worden of de markt meerwaarde kan creëren voor het project. Een groot voordeel hiervan is dat PPS waarschijnlijk meer zal worden toegepast. De commissie Ruding wil het instrument PPC verbeteren door risicowaardering en waardering voor kwaliteit mee te kunnen nemen in de uiteindelijke beoordeling.

Public Sector Comparator (PSC)

De PSC wordt uitgevoerd voor projecten waarvoor gekozen is voor een PPS-contractvorm. Het is dan ook alleen in die gevallen verplicht. Er wordt een raming gemaakt waarin de traditionele methode gebruikt wordt. Het bedrag wat hier uitkomt wordt gemeten met de uiteindelijke bieding. Als dit bedrag lager is, dan is er sprake van financiële meerwaarde (Hernandez en Boendermaker, 2007).

Deze vier meerwaardetoetsen helpen om inzicht te krijgen in de meerwaardeopties die PPS geeft. De kwantitatieve analyse van zowel de PPC als PSC laat echter wel zien dat financiële waarde een doorslaggevende factor is.

3.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is een overzicht gegeven van hoe weginfrastructuurplanning in Nederland in elkaar steekt en welke procedures daarmee samenhangen. Het doel van dit overzicht was om een inzicht te krijgen in de huidige regels om te zien hoe publiek-private samenwerking hierin kan passen. De huidige manier van inpassing van PPS is ook aangegeven. Door middel van vervlechting en meerwaardetoetsen is het mogelijk om de inbreng van de markt te stroomlijnen binnen het proces. Het maakt het proces er echter niet simpeler en inzichtelijker van. Een conclusie na het lezen van dit hoofdstuk is dan ook dat als PPS vaker gebruikt gaat worden bij weginfrastructuurprojecten het belangrijk is om zeker te weten dat het voordelen oplevert, want het proces wordt daardoor complexer. De meerwaardetoetsen die dit momenteel testen zijn nog niet volledig toereikend, gezien de kritiek van de commissie Ruding dat risicowaardering en kwaliteit niet meegenomen worden in de kwantitatieve afweging. Dit probleem van de PPC wordt ook aangegeven bij de case A2 Maastricht (zie 6.3).

Dit hoofdstuk voegt toe aan vraag 1: Wat is PPS en hoe is het ingekaderd als typering binnen de literatuur en de juridische en planologische procedures? PPS is moeilijk in te passen in het bestaande proces. Vroege marktwerking is moeilijk te combineren met de Europese aanbestedingsregels, maar zonder vroege marktwerking lijkt er minder innovatie in het project gestopt te kunnen worden. Door gebruik van de concurrentiegerichte dialoog kan dit ondervangen worden, maar die mag niet in elke situatie gebruikt worden. Daarvoor moet het project namelijk een bepaalde mate van complexiteit bevatten. Door vervlechting te gebruiken is het mogelijk om de concurrentiegerichte dialoog met PPS toe te passen in samenhang met de noodzakelijke procedures.

Daarnaast wordt iets aan vraag 2 toegevoegd in dit hoofdstuk (Hoe wordt meerwaarde gecreëerd door PPS bij weginfrastructuur en welke vormen van meerwaarde kunnen er onderscheiden

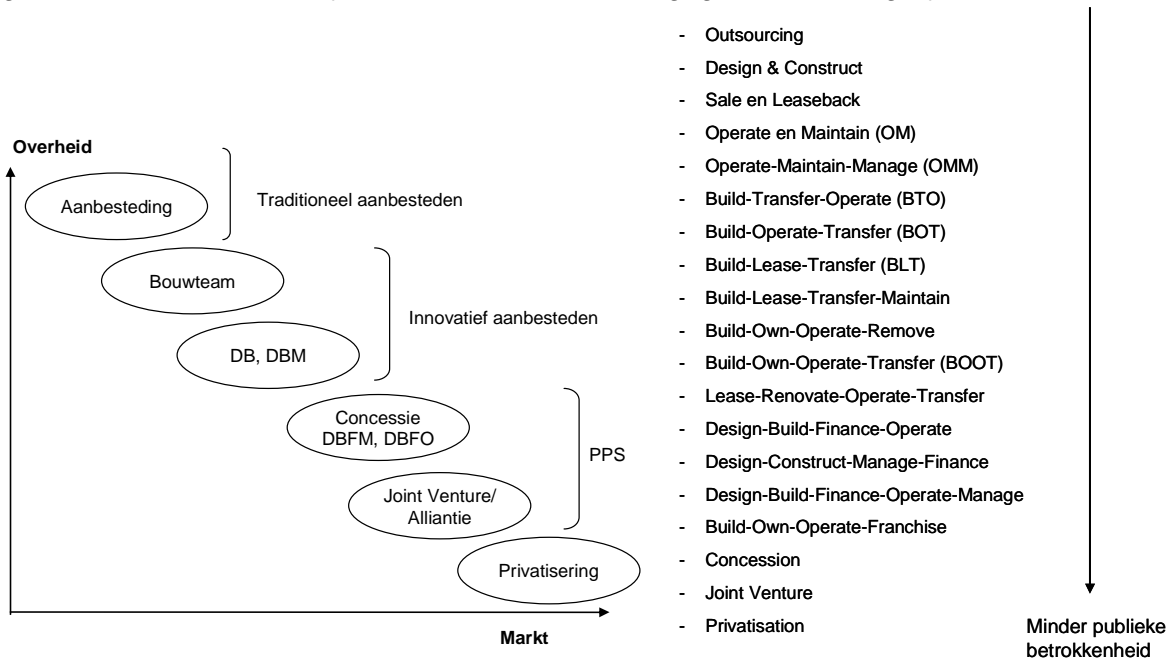
worden?). Namelijk de mogelijkheid van vervlechting. Vervlechting zorgt voor inbreng van marktkennis vroeg in het proces, maar ook voor een duidelijke procedure om het project te voltooien. Dit kan zorgen voor extra innovatie, dus innovatieve meerwaarde aan het PPS-project geven. Ook kan BTW-compensatie zorgen voor financiële meerwaarde van een project. Door binnen een projectenveloppe een goed onderscheid te maken tussen gemeentelijke, provinciale en rijkstaken kan er BTW bespaard worden. Tenslotte zijn er verschillende meerwaardetoetsen ontwikkeld door Rijkswaterstaat die testen of een project meerwaarde zal opleveren, in de verschillende stadia. Hierbij is ook een checklist aanwezig met verschillende vormen van meerwaarde (zie bijlage 1).

4. Vormen van PPS

"Instinctief delen we ook nu nog de mensen in vriend en vijand in: met de ene categorie moet men samenwerken, met de andere concurrentie aangaan." - Bertrand Russell, Engels filosoof en wiskundige (1872-1970)

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal worden stilgestaan bij de verschillende verschijningsvormen van PPS om daarmee de vraag: "Wat voor verschillende vormen van PPS worden er gebruikt voor weginfrastructuur?" te beantwoorden. Er zijn een groot aantal verschillende verschijningsvormen die PPS genoemd worden. Hoewel deze niet allemaal besproken gaan worden is het toch goed om een algemeen overzicht te geven van de grote diversiteit aan mogelijke PPS-contracten die gebruikt worden wereldwijd. In wordt een overzicht gegeven van mogelijke vormen.



Figuur 10: Verschillende samenwerkingsvormen bij infrastructuurprojecten. Links gebruikelijke vormen in Nederland (Rijkswaterstaat, 2002), rechts vormen wereldwijd (Grimsey en Lewis, 2004:56).

Zoals te lezen in de rechter figuur kan een PPS-contract uit een groot aantal verschillende onderdelen bestaan. Alleen ontwerp en constructie kunnen deel zijn van het contract, maar ook het onderhoud (maintain), uitvoering (operate) en financieren (finance) zijn mogelijke onderdelen ervan. Internationaal gezien bestaan de meeste PPS-contracten uit een combinatie van deze onderdelen. Dit type contracten wordt niet alleen gebruikt voor weginfrastructuur. Gebouwen worden ook al op deze manier geconstrueerd, met functies als gevangenissen, ziekenhuizen en scholen. In Groningen wordt binnenkort begonnen met de bouw van het nieuwe hoofdkantoor van de Informatie Beheer Groep (Rijksgebouwendienst, 2008) en belastingdienst door middel van een PPS-contract.

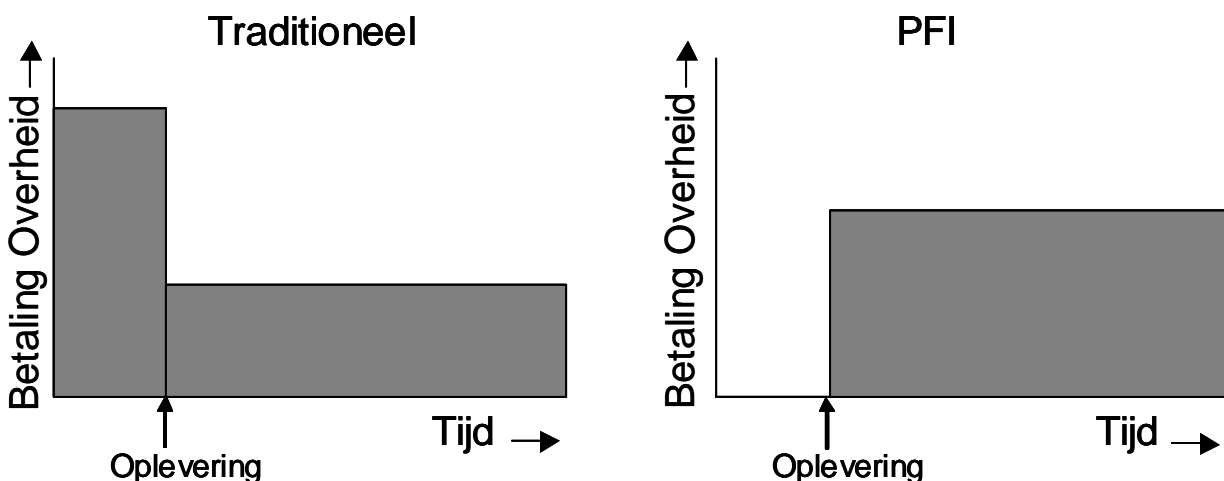
In de linker figuur is een indeling gegeven van de verschillende samenwerkingsverbanden, namelijk: traditioneel aanbesteden, innovatief aanbesteden en PPS. Traditioneel aanbesteden gebeurt tegenwoordig steeds minder bij Rijkswaterstaat in relatie tot bouwprojecten. Zoals al eerder aangegeven geldt bij Rijkswaterstaat tegenwoordig het "markt, tenzij..."-principe. Bij het traditionele model speelde het rijk de rol van zowel opdrachtgever als initiatiefnemer. Het behield

alle taken zoals onderhoud, beheer, financiering, exploitatie, maar besteedde het bouwen uit. Het bouwen bestond meestal uit het uitvoeren van een RAW-bestek, waarin precies werd aangegeven hoe en waarmee iets gebouwd moest worden. Doordat de werkzaamheden precies voorgeschreven waren, was er weinig tot geen ruimte voor innovatieve of creatieve ideeën vanuit de markt. Om beter gebruik te maken van de kennis van de markt zijn tegenwoordig innovatief aanbesteden en PPS meer gebruikelijk. Beide zullen besproken worden, later in dit hoofdstuk. Eerst wordt begonnen met PPS ervaring in het Verenigd Koninkrijk, aangezien het succes daar van PPS een aanleiding was tot meer gebruik van PPS in Nederland.

4.2 Private Finance Initiative

Engeland loopt voorop als het gaat om PPS. The Private Finance Initiative (PFI) bestaat sinds 1992 en heeft tot 2002 reeds gezorgd voor totale investeringen van 35 miljard pond. Hier zijn vele verschillende PPS-projecten mee uitgevoerd van ziekenhuizen tot gevangenissen, van bruggen tot wegen. De methode die hiervoor gebruikt wordt is door Nederland min of meer overgenomen in het DBFM-contract, dat later besproken zal worden. In Engeland wordt dit een DBFO-contract genoemd, namelijk Design, Build, Finance en Operate. Hier zit de M van maintenance al in de O van operate besloten. Operate gaat verder dan alleen onderhoud. Vaak zit er in een "Operate"-contract een zwaarder exploitatierisico, doordat bijvoorbeeld tolwegen of gebouwen bij het project horen (Houthoff Buruma en Nauta Dulith, 2008). Ook kan hieronder het verkrijgen van schaduwtoel¹⁸ vallen, en het in meer algemene zin exploiteren van de weg. De Engelse overheid beoogt hiermee twee doelen. Het zorgen voor meer creativiteit door de bouwer invloed te laten hebben op het ontwerp, en om de staat om te vormen van eigenaren/exploiteurs van bezittingen naar diensteninkopers van marktpartijen (Corner, 2005).

Bij PFI is het gebruikelijk dat de marktpartij de volledige bouw financiert. Vervolgens krijgt de marktpartij een onderhoudsvergoeding die zorgt dat de voorfinanciering wordt terugverdiend. Het voordeel voor de overheid is dat ze niet ineens een grote hoeveelheid geld hoeven te voorfinancieren, maar het beter kunnen uitspreiden over een langere periode. In Figuur 11 is dit weergegeven.



Figuur 11: Overzicht van de betalingsmomenten binnen PFI en traditionele aanbesteding. (Naar Corner, 2005;48)

¹⁸ Schaduwtoel is een mechanisme waarbij de marktpartij een vergoeding krijgt van de overheid voor elke auto die hun weg passeert. Dit kan een manier van financiering zijn bij PFI.

Bij PFI is het net als bij PPS het doel om de risico's zodanig te verdelen zodat ze liggen bij de partij die ze het beste kan dragen. Het doel van risico overdragen van de overheid naar een marktpartij is om in een prikkel te voorzien die zorgt voor betere efficiency en hogere kwaliteit binnen een korter tijdsbestek. Pollitt beschrijft de positieve en negatieve ervaringen van PFI als volgt (Pollitt, 2005:219):

Positief:	Negatief
Enthousiaste reactie van de markt.	Aanbesteding duurt lang, kost veel en er zijn te weinig partijen die meedoen.
Aanmerkelijk betere prestatie als het gaat om tijd- en geldbeheersing	Budget vaak niet toereikend door scope-verbreding door de bestuurders en door inflatie.
Echte innovatie verkregen	

De overheid krijgt door PFI ook geen groter financieringstekort.¹⁹ Een vraag hierbij zou echter kunnen zijn of het slecht is als een overheid schuld draagt? Dit probleem is ook al in het theoretisch kader besproken. Het is zo dat binnen het neoliberale paradigma de overheid zich zoveel mogelijk moet terugtrekken en zorgen dat de staatsschuld tot een minimum beperkt blijft (Allmendinger, 2002:92). In Nederland speelt een extra reden mee om geen grotere staatsschuld te krijgen. De landen die de euro als betaalmiddel hebben zijn lid van de EMU (Economische en Monetaire Unie). Dit lidmaatschap houdt in dat de staatsschuld niet meer mag zijn dan 3% van het bruto nationaal product (BNP). Grote uitgaven aan infrastructuur kunnen van invloed zijn op dit tekort.

De reden dat PPS in de UK al een dergelijke grote rol speelt is logisch, aangezien hier de regering langere tijd een liberaal bewind heeft gevoerd. De vertaling van PFI naar Nederland kan dan ook niet één-op-één plaatsvinden. In het volgende gedeelte zal in worden gegaan op hoe in Nederland momenteel om wordt gegaan met PPS.

4.3 In Nederland

Zoals in de inleiding al aangehaald is het aanbesteden van werken in drie categorieën in te delen, namelijk traditioneel en innovatief aanbesteden en PPS. Hieronder zullen innovatief aanbesteden en PPS nader toegelicht worden.

4.3.1 Innovatief aanbesteden

Het doel van innovatief aanbesteden is om de innovatieve kracht van de markt beter te benutten. Dit is dan ook een strategie van Rijkswaterstaat die ingezet is eind jaren negentig en sterk samenhangt met het "markt, tenzij..."-principe. Innovatief aanbesteden komt voornamelijk neer op het aanbesteden middels een functioneel programma van eisen (PvE) waardoor er meer innovatieve oplossingen van de markt gebruikt kunnen worden. Een functioneel programma van eisen geeft bijvoorbeeld niet aan dat er een 2x2 snelweg verwacht wordt, maar een weg met een bepaalde capaciteit. Er wordt ook niet exact aangegeven wat voor asfalt en andere materialen gebruikt moeten worden, maar dat het een bepaald aantal jaren mee moet gaan en aan bepaalde veiligheidseisen moet voldoen. Voorbeelden van innovatieve aanbestedingscontracten zijn bijvoorbeeld Engineering & Construct (EC), Design and Construct (DC), Turnkey en Design & Build (DB) contracten. Bij alle vier de varianten neemt de opdrachtnemer zowel (delen van) het

¹⁹ Hierbij moet aangetekend worden dat dit alleen opgaat als de markt zelf de inning van zijn gelden doet (bijv. tolheffing). Door het uitbetalen van schaduwtoel of onderhoudsvergoeding door de overheid aan de markt kan er wel een financieringstekort ontstaan.

ontwerpen als (delen van) het bouwen als taak. Uit de publicatie van Petit blijkt dat Turnkey en DB begrippen als synoniemen mogen worden beschouwd (Petit, 2002). Soms kan de opdrachtnemer ook een gedeelte van het onderhoud tot zijn taakstelling krijgen. Dan is er sprake van een DBM (maintain) contract.

Al deze contacten zoals DB, DBM, DC, EC en DBFM (later in dit hoofdstuk) worden concessiecontracten genoemd. De letterlijke betekenis van een concessie is een vergunning van de overheid die anderen uitsluit. In dit geval sluit het andere partijen uit van de uitvoer van dit specifieke contract. Dus, een concessie wordt gegeven aan een bedrijf om een bepaald contract uit te voeren. De manier waarop dit anders is dan de oude manier van aanbesteden is hier boven al aangegeven. De marktpartij houdt enige mate van vrijheid binnen de kaders van het contract, waardoor ze zelf kunnen overgaan tot optimalisatie van het project. Toch zijn er velen die beweren dat dit geen echte PPS is, omdat er nog altijd sprake kan zijn van de traditionele opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie.

De grens tussen waar innovatief aanbesteden eindigt en “echte” PPS begint ligt na het DBM-contract. Tenminste als uit wordt gegaan van de indeling die Rijkswaterstaat heeft gemaakt en de uitleg van het verschil volgens Petit et al (Petit, 2002:8). De mening van Petit is dat “*de grens tussen innovatieve (...) contracten en PPS ligt daar waar er behalve ontwerp, uitvoering en onderhoud wordt gekozen om (...) ook een deel van de financiering en (...) exploitatie (...) wordt overgelaten aan private partijen.*” Volgens Koppenjan en Van Ham is er echter pas echt sprake van PPS als er daadwerkelijk samenwerking optreedt (Koppenjan en Van Ham, 2002:25). Dus dat houdt in dat alleen een alliantie of Joint venture model echt wezenlijk PPS is. Bij een aantal DB en DBM projecten noemt Rijkswaterstaat het zelf wel PPS (zie casestudy A2 Maastricht, Sijtwende). Ze zijn hier dus zelf niet heel erg strikt in. De definitie van PPS bij dit onderzoek luidde als volgt:

PPS is een samenwerkingsverband tussen de overheid en het bedrijfsleven met het doel om te komen tot meerwaarde bij realisatie van een infrastructuurproject; hiertoe worden bindende afspraken gemaakt met een duidelijke taakstelling, een overzicht van hoe met risico's en opbrengsten om wordt gegaan zonder dat de identiteit en verantwoordelijkheid van de partijen gecompromitteerd wordt.

Gezien deze onduidelijkheid over PPS en innovatief aanbesteden kan gezegd worden dat de grens hiertussen dus niet heel erg precies is. Het is afhankelijk van het project hoe het wordt geclassificeerd op het moment.

4.3.2 Publiek Private Samenwerking

Zoals al aangegeven ligt volgens Rijkswaterstaat de grens tussen innovatief aanbesteden en PPS vanaf het punt dat meer dan alleen het ontwerp, bouwen en onderhoud in de aanbesteding wordt opgenomen. Er zullen hier twee verschillende vormen van PPS besproken worden, namelijk DBFM en Alliantie of Joint Venture. Dit komt omdat er bij PPS onderscheid wordt gemaakt tussen twee hoofdvormen, namelijk de concessiemodellen en de alliantie. DBFM is het meest veelbelovende concessiecontract type volgens Rijkswaterstaat. Dit is ook de PPS-contractvorm waarmee het meeste ervaring is opgedaan bij PPS door Rijkswaterstaat. Er zijn veel verschillende vormen van concessiecontracten, zie de lijst in figuur 9, maar zoals aangegeven zal hier alleen het DBFM-contract besproken worden. Het joint venture of alliantiemodel is een model dat nog veel verder gaat en uitgaat van vervlochten organisaties. Deze meer verregaande contractvormen zijn op het moment nog minder gebruikelijk bij infrastructuurprojecten.

DBFM-contract

DBFM staat voor een Design-Build-Finance-Maintain contract. Oftewel het ontwerpen, bouwen, financieren en onderhouden van een project. Dit contract houdt in dat de publieke sector een dienst inkoopt bij de marktpartijen na een aanbesteding op basis van een functioneel PvE. De winnende partij mag een bepaald project uitvoeren met vervolgens een financiële compensatie die kan bestaan uit een onderhoudsvergoeding, tolnning of mogelijkheden voor opbrengsten uit vastgoed. Het is eigenlijk een uitwerking in Nederland van de in het Verenigd Koninkrijk gebruikte PFI methode. Ook hier financiert een marktpartij een weg of gebouw, en wordt vervolgens gecompenseerd via een hogere onderhoudsvergoeding (zie figuur 10). Door financiële prikkels (bonus/malus regeling) bestaat er extra druk op de marktpartij om de weg bijvoorbeeld op tijd of eerder af te hebben. Voorbeelden van DBFM-contracten in Nederland zijn de HSL-Zuid, de A59 en de N31 (Kenniscentrum PPS, 2003). Een van de kenmerken van een DBFM-contract is dat het voor een langere periode wordt afgesloten. Periodes van twintig tot dertig jaar zijn hierbij normaal. Door langdurig onderhoud in de concessie op te nemen is de kwaliteit van het uiteindelijke project groter (Ruitenberg en Deketh, 2006). De onderhoudsvergoeding kan beperkt worden als de weg verminderd beschikbaar is voor verkeer. Bijvoorbeeld doordat wegwerkzaamheden uitlopen kan een boete worden gegeven door korting op de vergoeding. Meerwaarde uit deze contractvorm ontstaat doordat de lasten op de rijksbegroting gelijkmatiger verdeeld zijn (zie PFI methode), meer innovatieve kracht vanuit de aannemer door de grotere omvang van de klus en meer kwaliteit voor dezelfde of lagere prijs. Ook is de markt meestal beter in projectbeheersing als het gaat om tijd en geld dan de overheid. Dit zorgt ook voor meerwaarde. Ruitenberg en Deketh geven aan dat er 5 randvoorwaarden zijn voor een succesvolle lancering van een DBFM-contract (Ruitenberg en Deketh, 2006):

- Het inschakelen van competente partijen (juiste expertise, ervaring)
- Een gedegen contractvorming
- Een gevalideerd en flexibel doel (ruimte voor veranderingen, maar vaststaand resultaat)
- Een zelfregulerend contract
- Een stabiele omgeving

Het inschakelen van competente partijen spreekt voor zich, maar tot nu toe zijn er nog maar weinig partijen in Nederland die voldoende ervaring hebben. Het is daarom ook erg belangrijk voor de markt dat de deal flow voor PPS projecten omhoog gaat. Daardoor krijgt de markt namelijk die ervaring. Een gedegen contract dat ook nog eens zelfregulerend moet zijn is ook sneller op te stellen als er meer ervaring is met PPS. Dus zowel punt 1, 2 en 4 hangen samen met de deal flow voor PPS projecten. Punt 3, een gevalideerd en flexibel doel hangt samen met projectoptimalisatie door de markt. De markt moet de mogelijkheid hebben om zelf dingen te beslissen over een project. Vooral als daardoor de kwaliteit beter wordt of de oplevering sneller gaat. Echter, de kaders hiervoor moeten wel vaststaan. Er moet wel gebouwd worden waar om gevraagd wordt. Het vaststellen van een gedegen functioneel PvE is dan ook erg belangrijk. Het laatste punt, een stabiele omgeving geldt voor zowel de bestuurlijke context als voor uitvoeringsleiders. Bestuurders moeten niet proberen een project bij te stellen nadat het contract klaar is, en projectleiders zouden in het begin van het project dezelfde moeten blijven om continuïteit in het project te garanderen.

Alliantie of Joint Venture

Bij een alliantie of Joint Venture is er sprake van zodanig verregaande samenwerking dat er een gezamenlijke nieuwe organisatie wordt opgezet die de uitvoering van het project beheerst.

Hiervoor wordt voornamelijk gekozen als een project zo complex is dat het niet mogelijk is om alles te ondervangen met een contract. Het is de bedoeling dat dit model voor synergie zorgt, apart kan men het niet, maar samen wel. Het gaat om het delen van risico's en opbrengsten door een gezamenlijke rechtspersoon. Het voordeel hiervan is dat door benefit sharing beide partijen voordeel kunnen hebben. Een dergelijke samenwerking vraagt wel om vertrouwen van beide kanten en een duidelijk idee van de scope. In eerste instantie werd aangenomen dat het alliantiemodel minder geschikt was bij infrastructuurprojecten (Rijkswaterstaat, 2000:46). Maar deze laatste publicatie is toch enigszins gedateerd en ondanks dat er nog altijd niet veel enthousiasme is voor allianties bij weginfrastructuur, is Rijkswaterstaat toch bezig met een alliantie bij het Knooppunt Hooggelegen (2 nieuwe bruggen/viaducten onderdeel A2 bij Utrecht) (Leren van de a2.nl, 2008). Deze alliantie kan gezien worden als een deelproject van een groter geheel. Een groot gedeelte van de A2 wordt verbreed en de aanpak van het knooppunt is hier een onderdeel van. Hierdoor hoopt Rijkswaterstaat meer ervaring op te doen met allianties in het algemeen. Ook voor de reconstructie van de Hollandse brug wordt gebruik gemaakt van een alliantie (Kuijken, 2007). Allianties hoeven niet altijd voor een geheel project gebruikt te worden. Een groot project kan namelijk zoals hierboven aangegeven ook opgedeeld worden in verschillende contracten. Daardoor kan er gekozen worden per projectdeel welke contractvorm het beste past. Koppenjan en Van Ham hebben het concessiemodel (waaronder dus DBFM) en het alliantiemodel onderling vergeleken (Van Ham en Koppenjan, 2002:27) (Tabel 4). Zoals al eerder aangegeven zijn zij van mening dat alleen een alliantie een echte PPS is en in dat licht moet ook de onderstaande tabel worden gezien.

Tabel 4: Vergelijking van het concessie- en alliantiemodel

Concessiemodel	Alliantiemodel
Overheid en private partijen onderhouden een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie	Overheid en private partijen zijn gezamenlijk betrokken bij het ontwerp, de bouw en de exploitatie van een infrastructurele voorziening
De overheid definieert het project en kiest een private partij	Het project wordt gezamenlijk gedefinieerd
Reden voor private betrokkenheid: efficiency (sneller en goedkoper)	Redenen voor samenwerking: effectiviteit, synergie en verrijking van de uitkomst
Succesfactoren: heldere doelen en specificaties, heldere regels voor aanbesteding, selectie en producten	Succesfactoren: vervlechting van doelen, afspraken over samenwerking, commitment
Gebaseerd op principes van project management: beheersing van tijd, geld, informatie, personeel en proces	Gebaseerd op principes van proces management: afspraken over inrichting van het samenwerkingsproces die gezamenlijk worden gemaakt, uitgevoerd en bijgesteld
Juridische vorm: voorkeur voor openbare aanbesteding en contracten	Juridische vorm: naast contracten participatie in gezamenlijke rechtspersonen
Contractuele helderheid over regels en producten	Wederzijds vertrouwen is cruciaal voor een duurzame samenwerkingsrelatie tussen autonome partners

De tegenstelling die Koppenjan en Van Ham erg sterk aangeven is dat bij het concessiemodel toch sprake is van een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie terwijl het alliantiemodel over "samen" gaat. Dit strookt natuurlijk met de mening van Koppenjan en Van Ham dat het concessiemodel

geen echte PPS is. Hier zijn enkele kanttekeningen bij te plaatsen. Private betrokkenheid bij concessiemodellen berust niet alleen op efficiëntie, maar ook op innovatiemogelijkheden en betere ruimtelijke integratie. Ook zullen er bij concessiemodellen situaties voorkomen waarin het contract niet toereikend blijft gedurende de contractperiode en er verdere maatregelen samen getroffen moeten worden. Vertrouwen tussen de partijen is bij beide modellen erg belangrijk en niet alleen bij het alliantiemodel..

4.4 Conclusies

Er is een groot aantal contractvormen voor het uitvoeren van infrastructuurprojecten. De mogelijkheden lopen redelijk ver uiteen van traditioneel aanbesteden tot een volledige alliantie tussen overheid en markt. In dit hoofdstuk is een overzicht gegeven van de meest gebruikte vormen binnen Rijkswaterstaat, en het uit het buitenland komende PFI-contract dat hiervoor de basis vormt. De ervaring met de nieuwe methoden is nog groeiende, en zal zich op termijn moeten bewijzen. Ook is er een overzicht gegeven van de twee verschillende hoofdvormen van PPS: het concessiemodel en het alliantiemodel. Het grote verschil hiertussen is dat een concessiemodel veel meer geënt is op een goed contract, terwijl het alliantiemodel meer uitgaat van samen de problemen oplossen. Dit is een zwart-wit indeling die in de praktijk natuurlijk genuanceerder ligt. Toch is de oude opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie nog overheersend aanwezig in de concessiemodellen. Het is niet gelijk aan de verhouding binnen de oude RAW-bestekken, want de markt heeft meer vrijheden gekregen om zelf het project te optimaliseren. Niettemin valt iets te zeggen voor de mening dat het concessiemodel geen echte PPS is. Zeker als een concessiecontract voornamelijk gestuurd wordt op efficiëntie. Als er echter sprake is van het gebruik van de innovativiteit van de markt voor integrale gebiedsontwikkeling en betere ruimtelijke kwaliteit inclusief mogelijkheden om geld te verdienen door bijvoorbeeld vastgoed te bouwen, dan is er zeker wel sprake van PPS. Dus de contractvorm maakt niet uit of iets een echte PPS is, maar het project zelf.

In dit hoofdstuk is een antwoord gegeven op de volgende subvraag: Welke verschillende PPS contractvormen zijn er te onderscheiden in Nederland? Er zijn twee hoofdvormen te onderscheiden namelijk het concessiemodel en het alliantiemodel. Voor dit eerste model bestaat er een aantal verschillende typen contractvormen. Echter, een beperkt aantal hiervan wordt ook echt als PPS gekenmerkt. Dit zijn in ieder geval DBM en DBFM. Andere veelgebruikte vormen zoals EC, DC en DB vallen binnen de categorie innovatief aanbesteden. De alliantievorm werd tot voor kort nog weinig gebruikt bij weginfrastructuur, maar is in opkomst. Het is gebruikt bij de Hollandse Brug en nu ook voor het gedeelte Hooggelegen van de A2.

Deel III: Empirie

5. Intermezzo: Brug van theorie naar empirie

"Als we wisten wat we deden, heette het geen onderzoek." Albert Einstein, Duits - Amerikaans natuurkundige (1879-1955)

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de opzet geschetst van het empirisch gedeelte van deze scriptie. In de voorafgaande drie hoofdstukken is PPS hoofdzakelijk theoretisch geanalyseerd door middel van literatuurstudie en interviews. Door deze kennis nu te gebruiken zal het onderzoek verder worden geoperationaliseerd. De hoofdvraag luidde:

Welke vormen van meerwaarde kunnen gecreëerd worden door PPS voor de Zuidelijke Ringweg Groningen en welke factoren binnen de publiek-publieke context kunnen van invloed zijn op een succesvolle PPS hier?

Hoe gaat deze nu verder beantwoord worden? Door middel van casestudies bij drie PPS-projecten zal gekeken worden hoe meerwaarde gecreëerd wordt in de praktijk. Hieronder zal uiteengezet worden hoe de casestudies opgezet zijn (5.2). In dat gedeelte wordt ingegaan op de verantwoording van de cases, hoe meerwaarde geoperationaliseerd is en het daarbij behorende toetsingskader. Daarna zal worden stilgestaan bij factoren die noodzakelijk zijn voor samenwerking (5.3). Deze zijn in de theorie naar voren gekomen en zullen hier verder uiteengezet worden om aan te geven hoe ze gebruikt gaan worden in het vervolg van het onderzoek naar PPS bij de ZRG (5.4). Tenslotte zal aangegeven worden hoe de analyse voor de ZRG in zijn totaliteit gaat plaatsvinden.

5.2 Casestudies

Eerst zal de keuze voor de drie verschillende cases verantwoord worden (5.3.1.) waarna uitgelegd gaat worden hoe de cases geanalyseerd zullen worden (5.3.2).

5.2.1 Verantwoording Cases

Om te onderzoeken hoe meerwaarde gecreëerd wordt bij PPS projecten is besloten om door middel van een casestudy hier inzicht in te krijgen. Er was een aantal voorwaarden voor de cases die hiervoor gebruik moesten worden.

- Het moet gaan om een PPS project in Nederland.
- Het project moet vergelijkbaar zijn met de ZRG.
- Diversiteit in contractvormen van de verschillende cases.

Op basis van deze voorwaarden is er gekozen voor de volgende cases: het DC contract bij het project Sijtwende, het DBFM contract voor de N31 en de ondertunneling van de A2 bij Maastricht middels een DB contract.

Project Sijtwende is een van de eerste en meest bekende PPS projecten in Nederland en de situatie is enigszins vergelijkbaar met de ZRG. Hier wilde men een weg bij een woongebied aanleggen, maar ook woningen bouwen en tegelijkertijd de overlast voor de omgeving beperken. Door ondertunneling en een holle dijk en gebruik van de nieuwe grond voor vastgoedontwikkeling was PPS een goede oplossing voor het probleem. Dit project had een DC contract waarbij ook een gedeelte van de opbrengsten van de vastgoed in de omgeving teruggestroomd zijn in de weg. De gemeente Groningen denkt momenteel ook sterk in de richting van een tunnel en daarom is dit een goed voorbeeld om te analyseren. Verder is het ook nog eens afgerond, en daarom goed te evalueren.

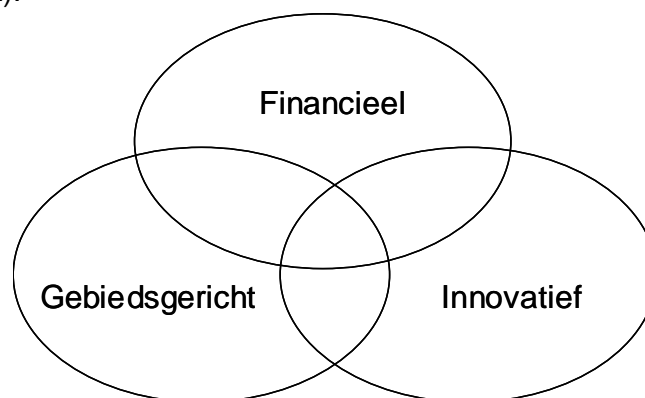
De N31 is gekozen als tweede case. Het is een lang stuk weg dat verdubbeld is door een landelijk gebied, en dus niet vergelijkbaar met de situatie rond de ZRG. Niettemin was dit een pilotstudy voor een DBFM contract voor de Dienst Noord Nederland van Rijkswaterstaat. Aangezien de ZRG ook onderdeel is van het beheergebied van deze dienst is het nuttig om te kijken welke lessen hier geleerd zijn, en hoe ze te gebruiken kunnen zijn bij de ZRG. Verder zijn de tot nu toe gerealiseerde DBFM-contracten niet rond steden gelegen, en is dit wel een contractvorm die meegenomen moet worden in dit onderzoek.

De derde casestudy is erg vergelijkbaar met de ZRG. De A2 bij Maastricht is namelijk onderdeel van de rondweg die dwars door de stad gaat en 5 verkeerslichten heeft. Hier is besloten tot het aanleggen van een tunnel om de overlast te beperken en de leefbaarheid in de stad te vergroten. Momenteel is het project in de aanbestedingsfase en dus nog verre van afgerond. Toch kan al een aantal conclusies afgeleid worden uit de huidige voorlopige resultaten van het proces. Ook de manier waarop bij dit project het functionele PvE is opgesteld en de samenwerking tussen alle overheidspartijen tot stand is gekomen zijn uiterst interessant en leerzaam.

Door een ex-post evaluatie toe te passen op het gebied van meerwaarde kan input gegeven worden aan de mogelijkheden voor meerwaarde bij de ZRG als PPS gebruikt wordt.

5.2.2 Meerwaarde

Zoals beschreven in de theorie is meerwaarde de belangrijkste reden voor PPS bij weginfrastructuur. En dan natuurlijk meerwaarde voor de samenleving. Een groot aantal voorbeelden is hiervoor aangedragen verspreid over de verschillende hoofdstukken, met de nadruk op financiële meerwaarde bij weginfrastructuur. De andere drie categorieën die Bult Spiering (Bult-Spiering, 2003) had genoemd waren: inhoudelijke, externe en procesmatige meerwaarde. Inhoudelijke en externe meerwaarde wordt hierbij hernoemd als gebiedsgerichte meerwaarde. De reden hiervoor is dat beide gaan over het vinden van meerwaarde binnen een bepaald gebied. Zoals ook omschreven in Tabel 1. De procesmatige meerwaarde die Bult-Spiering beschreef, komt terug in de theorie in onder andere het proces van vervlechting en innovatief aanbesteden, waarbij innovatiekracht van de markt ook vroegtijdig ingebracht wordt. Aangezien innovatie hierbij centraal staat, wordt deze meerwaarde hernoemd naar innovatieve meerwaarde voor dit onderzoek. Hierdoor ontstaan er binnen dit kader drie verschillende vormen van meerwaarde, namelijk financiële, gebiedsgerichte en innovatieve meerwaarde, waarbinnen overlap voorkomt (zie Figuur 12).



Figuur 12: De drie verschillende vormen van meerwaarde binnen dit onderzoek.

Het beste is natuurlijk een vorm van meerwaarde die in alle drie de categorieën valt.

De drie casestudies zullen beoordeeld worden door te kijken naar de meerwaarde die gerealiseerd is op deze drie terreinen. Oftewel:

- Is/wordt er financiële meerwaarde gecreëerd?
- Is/wordt er gebiedsgerichte meerwaarde gecreëerd?
- Is/wordt er innovatieve meerwaarde gecreëerd?
- En zo niet, waarom niet?

In het volgende gedeelte zullen deze vragen worden uitgediept.

5.2.3 Toetsingskader cases

Het is belangrijk voor een casestudy om elke case hetzelfde uit te voeren. Alleen zo kunnen de verschillende cases goed vergeleken en geanalyseerd worden. Daarom moet er een toetsingskader opgesteld worden dat hier over waakt. De vraag die door de cases beantwoord moet worden is: Hoe wordt meerwaarde gecreëerd bij verschillende vormen van PPS in de praktijk? De drie categorieën hiervoor zijn al uiteen gezet. De criteria die bij deze categorieën horen worden uit de voorgaande drie hoofdstukken gehaald. Eigenlijk komen er bij elk criterium punten naar voren waarbij gekeken wordt of ze aanwezig zijn en wat het effect daarvan is. Alle vragen zijn onder een criterium gezet, maar zouden met een goede argumentatie net zo goed onder een andere kunnen vallen. Dit is ook te zien in de overlap tussen de drie criteria in Figuur 12.

Financieel

- Zijn er Meerwaardetoetsen uitgevoerd en wat was daar het resultaat van? (PPC/PSC)
- Is er gebruik gemaakt van BTW-compensatiefonds?
- Meer voor hetzelfde budget of dezelfde waarde voor minder budget door de markt?
- Was/is er sprake van voorfinanciering door de markt?
- Zorgt de markt voor tijd- en geldwinst door betere projectbeheersing?

Gebiedsgericht

- Is het gebied opgenomen als integraal geheel van het plan? Oftewel zijn er meerdere projecten bij het infraproject meegenomen?
- Doorlopen deze andere projecten een gezamenlijk ruimtelijke ordeningsspoor?
- Value capturing → is er geld uit het project gebruikt voor investeringen in het gebied (park, school, etc?)

Innovatie

- Is de markt vroeg betrokken bij het proces?
- Kwam daaruit innovatie voort? In de vorm van:
 - Proces
 - Inhoudelijke innovatie

Naast het beantwoorden van deze vragen zal er ook een beschrijving van de geschiedenis van het project gegeven worden, de scope van het uiteindelijke project, een tabel met de voortgang van de besluitvormingsprocedure en extra aandacht voor de volgende elementen: Europese aanbestedingsprocedure, de reden waarom voor dat type contract gekozen is en financiering van het project. Bij de casestudies zal ook beschreven worden hoe de samenwerking tot stand kwam. Daarbij zal niet in detail ingegaan worden op samenwerking zoals bij het hoofdstuk over de ZRG. Hiervoor zijn de beschikbare data onvoldoende. In zoverre samenwerking besproken is bij een

case zal het een onderdeel vormen van de analyse aan het einde van het hoofdstuk. De cases zullen aansluitend geanalyseerd worden om antwoord te geven op de deelvraag hoe meerwaarde gecreëerd wordt door PPS in de praktijk.

In Bijlage 2 is het volledige overzicht opgenomen van de opbouw van een case. Dit toetsingskader wordt ingevuld door interviews met betrokkenen bij het project en literatuurstudie binnen achtergronddocumentatie.

5.3 ZRG

In hoofdstuk 7 wordt de kennis die tot dan toe is opgedaan getoetst aan de ZRG. Een ex-ante onderzoek als het ware, aangezien er nog niet met dit project is begonnen. Net zoals bij de andere cases zal ook hier begonnen worden met een uitgebreid historisch overzicht van de weg. Vervolgens zal ingegaan worden op de vraag welke meerwaarde hier te realiseren valt, gezien de resultaten uit de eerste casestudy. Hierbij zal dan weer gekeken worden naar de drie verschillende categorieën binnen meerwaarde namelijk: financiële, gebiedsgerichte en innovatieve. Daarna wordt er ingezoomd op de vier verschillende partijen die zouden moeten samenwerken bij een PPS voor de ZRG. Dit zijn: de gemeente, de provincie, Rijkswaterstaat en de marktpartijen. Ook de rol van het ministerie van V&W en de Miliefederatie Groningen zullen hierbij belicht worden.

Door middel van interviews (zie overzicht vragen interview in Bijlage 3) met experts zullen de vragen over meerwaarde scope en samenwerking beantwoord worden. Er wordt gekeken naar hun idee van de scope voor het project, de mogelijke te realiseren en door hun beoogde meerwaardes en hun ideeën over de totstandkoming van een dergelijke samenwerking. Deze manier waarop naar samenwerking gekeken wordt, komt in de volgende paragraaf ter sprake.

5.3.1 Samenwerking

Om publiek-publieke factoren te analyseren is besloten om gebruik te maken van verschillende samenwerkingstheorieën. Door te analyseren of het project voldoet aan kenmerken van goede samenwerking kunnen conclusies getrokken worden of er redenen spelen die de samenwerking in de weg staan. Deze redenen kunnen politiek-bestuurlijke gevoeligheden zijn, maar ook factoren van andere aard.

Succesvolle samenwerking is een lastig begrip om te operationaliseren in dit onderzoek. Er zijn vijf factoren in hoofdstuk 2 genoemd die voor een succesvolle samenwerking zorgen, namelijk: vertrouwen, stabiliteit, gezamenlijke doelen vaststellen, coöpetitie en beleidsinzicht veranderen. Deze factoren worden middels een analyse van de literatuur en interviews met experts plaatsvinden. Het doel hiervan is om te kijken welke van deze factoren aanwezig zijn voor de samenwerking tussen de verschillende partijen. De vragen die hierbij beantwoord worden zijn:

- Vertrouwen: In hoeverre is vertrouwen momenteel aanwezig tussen de verschillende partijen?
- Stabiliteit: Is er sprake van een stabiele context?
- Gezamenlijke doelen: In hoeverre zijn gezamenlijke doelen aanwezig? Wil iedereen hetzelfde bereiken?
- Coöpetitie: Zien de partijen (in het kader van coöpetitie) wie waar het beste in is en wat hun rol zou zijn bij PPS? Ook gezien de verschillende belangen?
- Beleidsinzicht: In hoeverre bestaat bij de partijen het beleidsinzicht dat PPS in algemene

zin een goede manier is om weginfrastructuur aan te leggen?

Jammer genoeg werd er niet op alle vragen door personen die de verschillende organisaties vertegenwoordigden geantwoord. Soms lag het te gevoelig. Vooral bij vragen die ingingen over vertrouwen was er niet altijd evenveel welwillendheid bij de geïnterviewden om hier een duidelijk antwoord op te geven. Zoveel mogelijk is wel getracht om antwoorden te krijgen op de bovengestelde vragen. Door deze situatie ook te analyseren voor de ZRG kan gekeken worden of en wat de optimale manier is voor PPS bij de ZRG.

Door dit geheel te analyseren kunnen er conclusies getrokken worden over de ZRG. Binnen dit hoofdstuk spitst dat zich toe op twee onderwerpen. De mogelijke meerwaarde voor dit project gelet op de casestudies uit hoofdstuk 6 en de meerwaarde die volgens de verschillende partijen kan worden gecreëerd. Het tweede onderwerp is in hoeverre de huidige samenwerking voldoet aan de criteria voor PPS.

5.6 Conclusie

Dit onderzoek heeft twee insteken, namelijk kijken naar meerwaarde bij verschillende PPS-projecten en vervolgens deze kennis toepassen op de ZRG, inclusief samenwerking. Hierdoor zal duidelijk moeten worden welke randvoorwaarden er nodig zijn voor een geslaagde PPS voor de ZRG en of die ook daadwerkelijk aanwezig zijn. Mogelijke belemmeringen zullen bekeken worden binnen de publiek-publieke context van de ZRG, om hopelijk meer inzicht te krijgen in de invloed hiervan op een PPS-vorm.

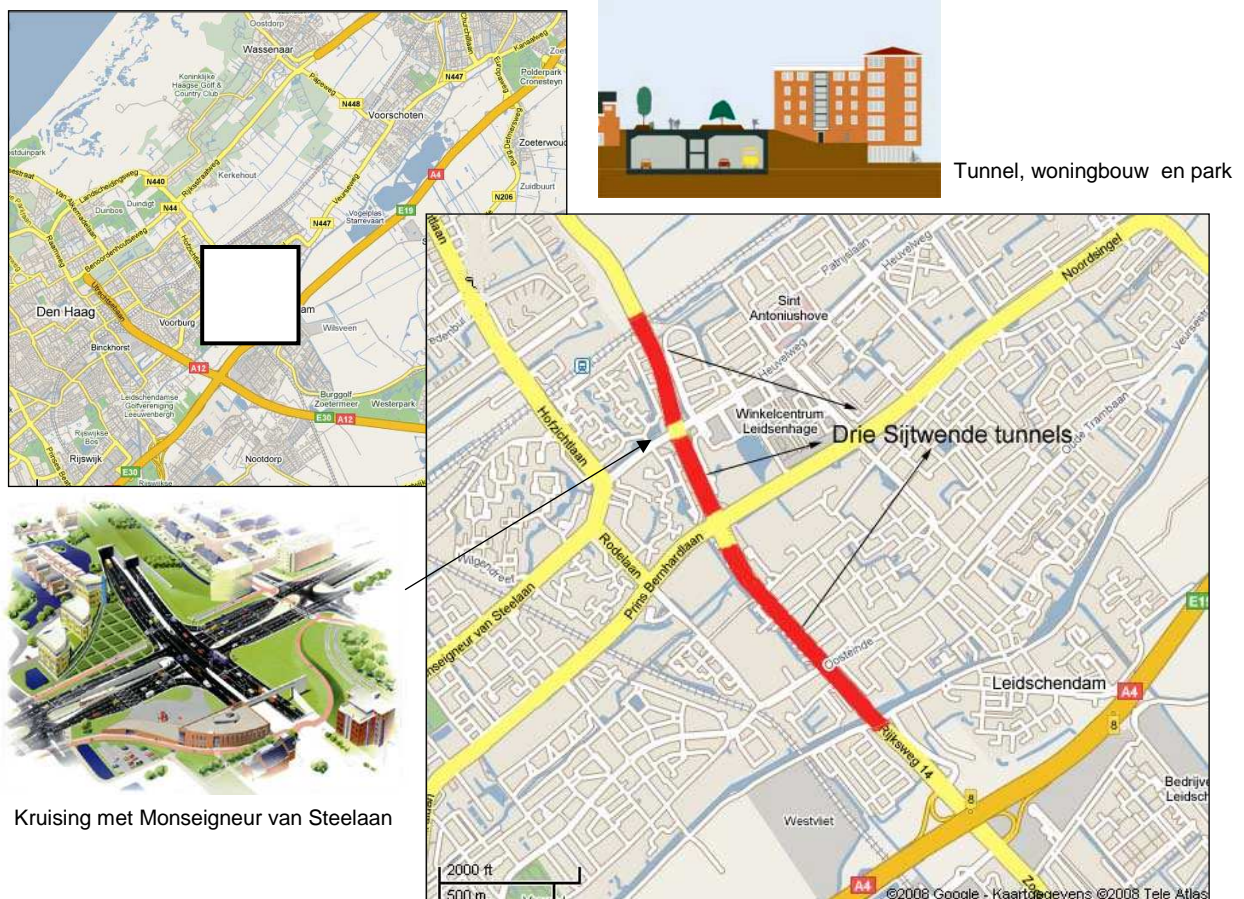
6. Case studies: Meerwaarde in de praktijk

“Study the past if you would define the future.” - Confucius (551 BC - 479 BC)

Het doel van dit hoofdstuk is om empirische data te vergaren over verschillende PPS-projecten die reeds uit zijn gevoerd. Op deze manier moet duidelijk worden welke meerwaarde er in de praktijk gerealiseerd wordt. In dit hoofdstuk zullen drie casestudies behandeld worden, namelijk Sijtwende (6.1), de N31 (6.2) en de A2 Maastricht (6.3). Dit wordt afgesloten met een analyse (6.4). Alle cases hebben dezelfde opbouw (zoals beschreven in Bijlage 2).

6.1 Sijtwende²⁰

De casestudy Sijtwende gaat over het totstandkomingsproces van het PPS project Sijtwende binnen de rijksweg N14. De N14 maakt onderdeel uit van de halve stadsrondweg om de stad Den Haag (zie Figuur 13) en staat ook bekend onder de naam Verlengde Landscheidingsweg.



Figuur 13: Rijksweg 14 met in rood de drie tunnels. (Bron: Google maps, 2008 en Noordelijke Randweg, 2008)

Hier is via een PPS-constructie een drietal tunnels (Vliettunnel 1000m, Parktunnel 275m, Spoortunnel 375m) aangelegd met 2x2 rijstroken en HOV (hoogwaardig openbaar vervoer).

²⁰ De inhoud van deze case is grotendeels gebaseerd op Edelenbos & Monnikhof, 2002 en Edelenbos en Teisman, 2008

Tevens zijn er in het gebied kantoren en woningen gebouwd. Deze case zal bestudeerd worden door eerst te kijken naar de geschiedenis en scope van het project. Vervolgens wordt ingegaan op de financiële, gebiedsgerichte en innovatieve meerwaarde van dit project.

6.1.1 Geschiedenis

Tabel 5: Historisch overzicht project Sijtwende

Jaar	Gebeurtenis
1938	Eerste besluit voor RW14
1956	Oorspronkelijk tracébesluit RW14 als autosnelweg
1988	Minister dreigt met aanwijzing
1990	Start nieuwe m.e.r.-procedure
1993	MER klaar
1994	Gemeente Voorburg spreekt met consortium over tunnelvariant
1995	Provincie geeft Voorburg een aanwijzing → Voorburg houdt vast aan tunnelplan
1996	Rijk, gemeente, Haaglanden en Sijtwende BV sluiten een intentieovereenkomst
1999	Start bouw tunnels
2003	Oplevering tunnels

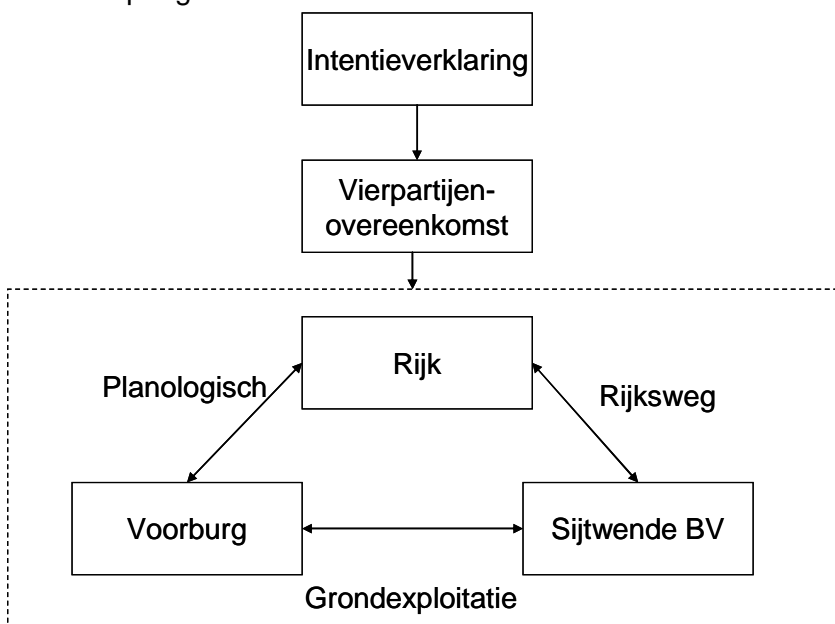
In 1938 werd er besloten tot het aanleggen van Rijksweg 14 als verbindingsweg tussen de toenmalige rijksweg 4 (A4) en rijksweg 44 (A44). Later werd in 1956 het tracé vastgesteld en de ruimte gereserveerd voor de nieuwe weg. In de jaren 70, ontstond er mede door de opkomst van de milieubeweging tegenstand ten opzichte van het aanleggen van meer wegen. Daarop is het geld dat voor de weg gereserveerd was herbestemd voor een nationaal fietspadenplan en de RW 14 verdwijnt voor enige tijd van de politieke agenda. Begin jaren 80' zijn er plannen voor de aanleg van een nieuwe woonwijk tussen Nootdorp en Leidschendam, waardoor de RW 14 weer noodzakelijk wordt voor een goede ontsluiting. De gemeente Voorburg wil graag woningbouw op en rond de plek van het geplande tracé, en ziet de weg als een negatief effect daarop. Daarom wil de gemeente alleen praten over een verdiept tracé. De gesprekken verzanden uiteindelijk weer doordat er geen besluit wordt genomen. In 1988 dreigt het ministerie van V&W met een aanwijzing via de provincie, als de gemeente wederom geen standpunt inneemt. Er volgen onderhandelingen over mogelijkheden voor een verdiept tracé tussen de minister en de gemeente, de gemeente denkt ook na over ondertunneling, en de gemeente Den Haag krijgt geld voor onder andere de verdere aanleg van de Rijksweg 14. Voorburg kan dan toch niet tot overeenstemming komen en eist dat de noodzaak van de weg aangetoond wordt middels een tracé/m.e.r.-procedure. Er komt trouwens geen aanwijzing van de provincie.

Ondertussen in 1989 wordt er definitief een nieuwe woonwijk gebouwd bij Leidschendam en wil ook het Europees Octrooibureau zich daar vestigen aangezien er ruimtegebrek is op de locatie in Rijswijk. Het octrooibureau maakt hierbij afspraken met Rijk, provincie en gemeente Leidschendam over betere ontsluiting. Dit hield in om de N14 zo snel mogelijk aan te leggen. Dus de ruimtelijke druk nam toe.

Uit de MER blijkt dat het ooit gereserveerde tracé het beste resultaat geeft voor de nieuwe weg op maaiveld. De wethouder van verkeer uit Den Haag stelt voor om samen met zijn ambtsgenoot van Voorburg te gaan pleiten voor een verdiepte ligging. Echter, Voorburg is het nog altijd niet eens over het ruimtebeslag dat de nieuwe weg wegneemt voor huizen en kantoren. De minister en de gemeente Den Haag zetten de gemeente Voorburg weer onder druk door weer te schermen met

een aanwijzingsprocedure.

Eind 1994 wil de gemeente Voorburg wel meewerken aan de Rijksweg 14, maar dan wel op hun manier, namelijk met het plan Sijtwende. Een consortium van vastgoed en bouwbedrijven (Sijtwende BV) heeft dan een voorstel gedaan aan de gemeente om de weg ondergronds aan te leggen met woningbouw. De minister van V&W is het hier niet mee eens vanuit kostenperspectief en wederom vertragende werking. Echter, Voorburg houdt vast aan het plan en werkt dit uit in het bestemmingsplan. Uiteindelijk wordt dan in 1996 een intentieverklaring gesloten tussen het Rijk, gemeente Voorburg, gewest Haaglanden en Sijtwende BV om toch de tunnelvariant aan te leggen. De gunning van het contract aan Sijtwende BV is niet in strijd met de Europese aanbestedingsregels, aangezien het een particulier initiatief is en geen overheidsproject. Minder dan 50% van de totale kosten van het project behelsde publieke werken (tunnel, weg, park) waardoor aanbesteding niet nodig was. Het initiatief voorstel wordt verder uitgewerkt via bilaterale overeenkomsten (zie Figuur 14). In november 1998 is gestart met de bouw en in 2003 werden de tunnels opengesteld.



Figuur 14: Het overzicht van de overeenkomsten bij het project Sijtwende (Edelenbos, 2002)

6.1.2 Scope

De samenwerking voor Sijtwende behelsde uitdrukkelijk meer dan alleen een weg. Er is sprake van woningbouw, landschapsinrichting (park) en aanleggen van HOV. Dus ook een duidelijke vorm van gebiedsontwikkeling om ruimte en infrastructuur beter te integreren. Er is gekozen voor een innovatieve aanpak door een holle dijk als tunnelvariant te gebruiken. Hierdoor blijft de weg grotendeels op maaiveld, waardoor de aanleg minder kostenintensief is, en makkelijker te beheersen. Sijtwende BV ontwerpt en bouwt de tunnel mede op basis van een functioneel PvE opgesteld door Rijkswaterstaat. De weg kruist op twee plekken gelijkvloers met twee andere wegen en gaat verder onder het spoor en de waterweg de Vliet door. Aangezien de weg na oplevering eigendom wordt van Rijkswaterstaat, kunnen er geen huizen boven de tunnel gebouwd worden omdat dit problemen kan geven met eigendomsrechten. In plaats daarvan is het gebied boven de tunnels een openbaar park. De functionele ruimte in het gebied is verhoogd van 22 ha naar 27 ha door dubbel grondgebruik. Door de opbrengsten van woningen (ca. 700) en kantoorgebouwen (10.000 m²) zal meebetaald worden aan de tunnelconstructie door Sijtwende BV.

Het financiële plaatje voor de tunnels is dan als volgt (volgens Edelenbos & Monnikhof, 2002):

Rijkswaterstaat, aankoop na oplevering weg, inclusief	€82 miljoen
VROM	€ 9 miljoen
Haaglanden	€ 14 miljoen
Sijtwende BV, opbrengst uit vastgoed verkoop	<u>€11 miljoen</u>
Totaal	€93 miljoen

De totale financiële omvang van het project inclusief vastgoed was €341 miljoen (Bureau Stedelijke Planning, 2001). In de publicatie door Bureau Stedelijke Planning wordt ook aangegeven dat de constructie van de tunnels €95 miljoen kostte.

Sijtwende BV was bij dit project volledig verantwoordelijk voor kosten- en tijdsoverschrijdingen, en kreeg daarom ook alle winsten die erbij betrokken waren. Hier zat dus de meerwaarde voor de marktpartijen. Alleen bij grootscheepse bodemverontreiniging en eventuele meerkosten van de tunnel was Rijkswaterstaat financieel verantwoordelijk. Verder blijft de rol van het Rijk bij ontwerp en uitvoering beperkt tot toezichthouder, en verstrekt het een vaste bijdrage in de kosten na oplevering van deelproducten (Ministerie van V&W, 2003). Een probleem bij de uiteindelijke aanleg waren de elektromechanische installaties (EMI) die noodzakelijk zijn voor de veiligheid op de weg en in de tunnel. Voor deze constructies was €15,75 miljoen beschikbaar uit het totaalbudget van Rijkswaterstaat. Dit budget was niet toereikend, want door scopewijzigingen tijdens het project is dit bedrag opgelopen tot €45 miljoen. De scopewijzigingen kwamen vanuit het Rijk, omdat vooraf onduidelijk was welke eisen van tunnelveiligheid precies golden voor dit type tunnels. Uiteindelijk is er uitgegaan van de eisen voor autosnelwegtunnels.

6.1.3 Meerwaarde

De meerwaarde die het PPS project heeft opgeleverd zal hier beschreven worden. Ingedeeld in de drie categorieën zoals aangegeven.

Financiële meerwaarde

De financiële meerwaarde ontstond doordat de private partij een groot gedeelte van de financiële risico's op zich nam, en de tunnel gedeeltelijk voorfinancierde. Deze value capturing in het project, maakte het uiteindelijk goedkoper, en zorgde voor een oplossing waarmee alle belangen behartigd waren. De meerwaardetoetsen waren nog niet in gebruik tijdens dit project, dus daaraan kunnen geen financiële meerwaardes ontleend worden. Doordat dit project volledig door marktpartijen is uitgevoerd waren er geen BTW restitutie mogelijkheden. Over de kosteneffectiviteit van het project is uiteindelijk weinig bekend geworden. Gezien het feit dat er uiteindelijk geen aanbesteding is uitgevoerd blijft natuurlijk altijd de vraag of dit de goedkoopste oplossing was. De weg is echter wel binnen een zeer kort tijdsbestek daardoor aangelegd, omdat er geen verdragende aanbesteding nodig was. Een periode van 7 jaar tussen intentieovereenkomst en oplevering is erg snel voor Nederlandse infrastructuurprojecten van deze omvang, zie de resultaten uit het rapport van de Commissie Elverding (commissie Elverding, 2008).

Gebiedsgerichte meerwaarde

In eerste instantie is zeker naar het gehele gebied gekeken als projectenveloppe. Anders had Sijtwende BV nooit het voorstel gedaan om de weg door middel van tunnels aan te leggen en winst te maken op het vastgoed. Naast een tunnel voor weginfrastructuur, is in de tunnel ook plaats voor HOV en zijn er woningen en kantoren tegen aan gebouwd. De ruimte op de middelste tunnel is

ingericht als park. Door tunnels aan te leggen is er voor de omwonenden grote meerwaarde gecreëerd doordat er geen extra geluid of stankbelasting is ontstaan bij het aanleggen van een nieuwe weg. Er zijn ook publieke voorzieningen aangelegd door gebruik van private gelden die via vastgoed aan de weg verdiend zijn.

Innovatieve meerwaarde

De innovatieve kracht van dit project zat vooral in het feit dat dit een van de eerste PPS-projecten was. Er kon dus veel van de processen en procedures geleerd worden. Dit is een van de eerste projecten waarbij meervoudig ruimtegebruik en integraliteit van het ontwerp echt gebruikt werden. Aangezien Sijtwende BV zelf met het plan gekomen was en geen aanbesteding noodzakelijk was, is er geen sprake geweest van verflechting. De innovatieve kracht van dit project ligt dus in het eerste zijn van zijn soort. Daarnaast was het dubbel ruimtegebruik uniek voor Nederland. Het vergroten van het functioneel ruimtegebruik van 22 ha naar 27 ha is 23% ruimtewinst. In de bouw van de tunnel zijn qua techniek weinig nieuwe dingen gebruikt. In dat opzicht is het ook gezien als gemiste kans volgens Edelenbos en Teisman.

6.1.4 Analyse

Uit de evaluatie van het ministerie van V&W blijkt bovenal dat het project Sijtwende een geslaagde eerste PPS was, waar alle partijen veel van geleerd hebben. Volgens Edelenbos en Monnikhof verliep de samenwerking voorspoedig. Er zijn wel enkele meningsverschillen en fricties geweest, maar de wil was er om die te overkomen. Zo betaalde Rijkswaterstaat een keer te laat uit aan Sijtwende BV, waarna deze rente terug vroeg. Andere punten waren: Rijkswaterstaat vond dat Sijtwende BV zich te veel als traditioneel aannemer gedroeg en Sijtwende BV vond dat Rijkswaterstaat hen te weinig ruimte bood voor scope optimalisatie. Uit de evaluatie bleek deze problematiek ook (Ministerie van V&W, 2003). Daar wordt aangegeven dat Rijkswaterstaat te weinig afstand nam en het functioneel PvE al veel te ver uitgewerkt moest worden. Een ander punt dat aangegeven wordt is dat er van tevoren veel aandacht moet zijn voor projectbeheersing, dat betaalt zich altijd terug. Ook continuïteit en een duidelijke projectleiding hadden geresulteerd in een beter resultaat. Maar vooropgesteld vonden alle betrokkenen het een zeer geslaagd project.

Als we nu naar de meerwaarde kijken die gecreëerd is bij dit project dan valt vooral op dat value capturing hier een grote rol speelde. De opbrengsten van vastgoed verkoop langs de tunnels heeft gezorgd voor zowel financiële (minder kosten bij de overheid), gebiedsgerichte (nieuwe huizen, parken, kantoren) als innovatieve meerwaarde (dit type project was nog nooit eerder in Nederland uitgevoerd). Er is veel geleerd over het uitvoeren van een PPS project waaronder dat Rijkswaterstaat en de markt een compleet nieuwe relatie ten opzichte van elkaar hebben in dit type project. Er zijn ook lessen geleerd uit onderwerpen als projectbeheersing, juridische onderbouwing en een uitgebreide projectenveloppe. Daarnaast is ook de meerwaarde van het verkrijgen van bestuurlijk commitment door het bieden van een oplossing die alle belangen behartigt van doorslaggevende betekenis geweest (Koppenjan en van Ham, 2002).

6.2 N31

Deze tweede casestudy gaat over het verdubbelen van een gedeelte van de autoweg N31 tussen Drachten en Leeuwarden (ook wel bekend als de Wâldwei) door middel van een DBFM-contract (zie Figuur 15). De scope en geschiedenis van het project zullen besproken worden en vervolgens het onderzoeksgedeelte door middel van de meerwaarde en samenwerking. De inhoud van deze paragraaf berust naast interviews voornamelijk op de twee evaluatierapporten die naar aanleiding van het project zijn uitgekomen (Buck Consultants International, 2003) (Wâldwei.com en Rijkswaterstaat, 2008).



Figuur 15: Overzicht van de aanleg van het projectgebied van de N31. Het contract voor de N31 behelst het verdubbelen van de weg tussen Nijega en Leeuwarden (paars) en het onderhoud van de gehele weg (paars en rood) en de kunstwerken. (Bron: Google maps en www.waldwei.com)

6.2.1 Geschiedenis

Tabel 6: Historisch overzicht project N31

Jaar	Gebeurtenis
1992	Besluit N31 1x2 → 2x2 autoweg
1997	Oplevering 2x2 Drachten – Nijega
1999	Selectie N31 als PPS
2000	Besluit om DBFM te gebruiken
2003	Waldwei.com is preferred tenderer
2008	In januari wordt de weg officieel geopend

In 1992 werd besloten om de bestaande verbinding tussen Leeuwarden en Drachten van een 1x2 naar een 2x2 autoweg op te waarderen. Hiervoor is een bestuurlijke afspraak gemaakt tussen de verschillende overheden (gemeente, provincie en Rijk) (Buck consultants international, 2004). De lokale overheden zouden hierbij meebetalen aan de kosten van de weg, om zo te zorgen voor een snellere realisatie. In 1997 is het eerste gedeelte van deze weg van Drachten naar Leeuwarden opgeleverd. Vervolgens bleek in 2000/2001 dat het niet zou lukken om de N31 af te maken binnen het gestelde budget. Daarom zou het niet lukken om de gestelde termijn van openstelling van het hele weggedeelte in 2005 te bewerkstelligen. Dit zorgde voor onenigheid tussen Rijkswaterstaat en de lokale overheden. Om uit deze impasse te komen is besloten om van de N31 een PPS-pilotproject te maken, ondanks dat het tracébesluit en bestek reeds af waren. Bij een inventarisatie van het Kenniscentrum PPS van het ministerie van Financiën werd deze weg namelijk gezien als “laaghangend fruit”. Dit naar aanleiding van de ideeën binnen de regering om bij weginfrastructuur meer aan PPS te doen (zie 2.1 voor meer informatie). Door toepassing van de PPC (zie 3.4) werd duidelijk dat zowel een DB als een DBFM contract zouden zorgen voor meerwaarde. Omdat er nog weinig ervaring was opgedaan met DBFM was dit een uitgelezen kans om dit hierbij te verkrijgen. Het opdoen van deze ervaring was ook het hoofddoel van het project. De reden om voor PPS te

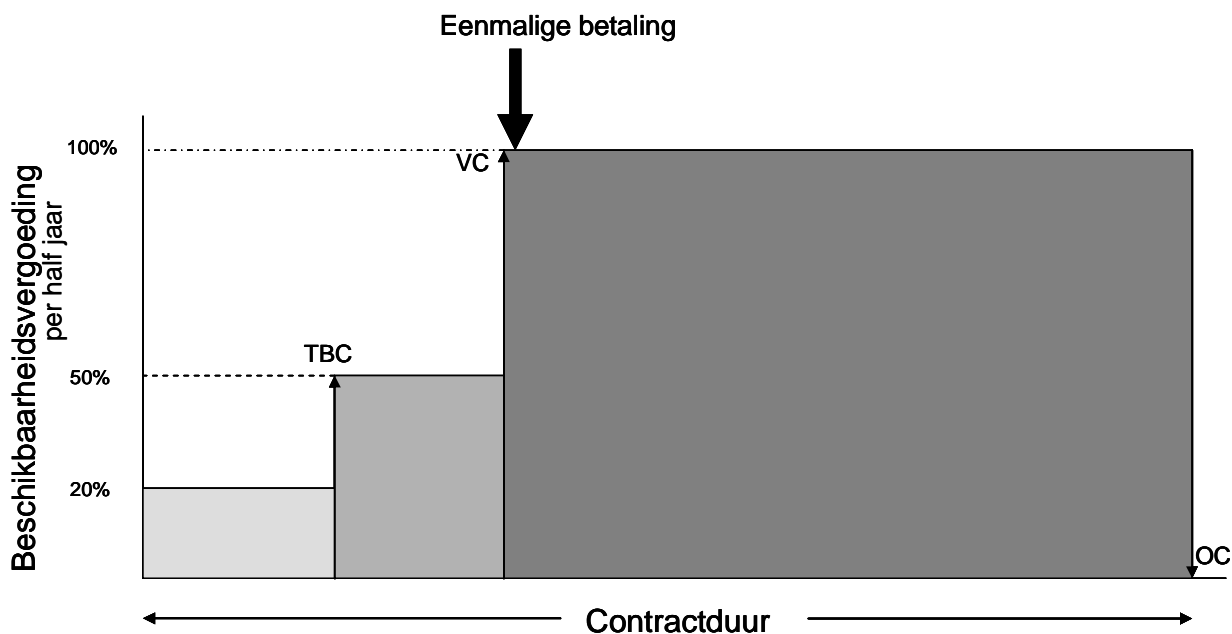
kiezen was dus grotendeels ingegeven door een politiek besluit. Na aanbesteding bleek het consortium Waldwei.com de preferred tenderer. De Waldwei.com bestaat uit Ballast Nedam, Bam en Dura Vermeer. Met dit consortium is vervolgens het DBFM contract afgesloten. Nadat in 2003 met de werkzaamheden werd gestart is de weg al eind 2007 opengesteld voor verkeer. Dit was 4 maanden eerder dan het schema aangaf.

6.2.2 Scope

Het project N31 omvatte het verdubbelen van de enkelbaans autoweg van Nijega tot aan afslag Leeuwarden, het verhogen van de Fonejachtbrug en het aanleggen van het aquaduct Langdeel. Het doel van deze kunstwerken was tweeledig. Zo moet het aquaduct zorgen voor het vervolg van de zogenaamde “staande mastroute” in Friesland, terwijl de verhoging van de brug zorgt voor minder vertraging voor het wegverkeer door openstelling voor de beroepsvaart. Door de ophoging van de brug tot 9,5 m kan de beroepsvaart met de containers vier hoog eronderdoor (Knegt, 2005). Ook is hiermee het vrachtverkeer van het plezierjachtenverkeer ontvlochten. Naast de aanleg van weg en kunstwerken, zit er een onderhoudselement in het contract. De “M” van maintain. Hierin zit het onderhoud van de gehele weg (Drachten-Leeuwarden) en de kunstwerken voor een tijdsspanne van 15 jaar (tot eind 2022). Hiervoor krijgt de coöperatie een uitkering vanaf het moment van openstelling tot het einde van het contract. Uiteindelijk zal de weg worden overgedragen met een bepaald kwaliteitsniveau van het onderhoud. Dit is allemaal gespecificeerd in het PvE, waarna dit door de opdrachtnemer SMART²¹ is uitgewerkt. Het voordeel van SMART uitwerken is dat alle niet-manageriële onderdelen van het contract concreet zijn uitgewerkt. Maar door dit PvE SMART uit te werken heeft de opdrachtnemer voor zichzelf de opdracht heel erg gespecificeerd en in detail weergegeven. Soms was dit te gedetailleerd, want het zorgde voor een grote hoeveelheid papier en weinig manoeuvreerruimte om het project te optimaliseren. De aanbesteding is verlopen conform Europese aanbestedingsregels.

De Waldwei.com kreeg elk half jaar een vergoeding. Deze vergoeding was zolang de weg nog niet opgeleverd was een percentage van de uiteindelijke beschikbaarheidsvergoeding. In de onderstaande Figuur 16 wordt een overzicht gegeven van de financiële kant van het DBFM contract.

²¹ Acroniem voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdsgebonden.



Figuur 16: Overzicht vergoedingen voor DBFM-contract RW 31. TBC = tussenbeschikbaarheidscertificaat, VC = voltooiingscertificaat, OC = overdrachtscertificaat. (Waldwei.com, 2008)

Van het begin van de uitvoering totdat het tussenbeschikbaarheidscertificaat (TBC) is verkregen, krijgt het consortium een beschikbaarheidsvergoeding van 20 %. Na het TBC werd deze 50%, totdat de weg voltooid was. Bij voltooiing kreeg het consortium een eenmalige substantiële betaling om de financieringslast te verminderen. Vervolgens krijgt het consortium de volledige beschikbaarheidsvergoeding tot aan het einde van het contract. De vergoeding is gebaseerd op de verkeersintensiteit, aangezien hier ook de onderhoudsinvesteringen van afhankelijk zijn. Boetepunten kunnen zorgen voor de verlaging van de vergoeding. Hiervoor zijn drempelwaarden in het contract opgenomen. Als deze niet gehaald worden, wordt overgegaan tot het uitvoeren van de boeteclausule. Uiteindelijk moet het consortium de investering in de weg via deze vergoedingen terugverdienen. Het geldt dat ze hier meer mee verdienen dan dat ze erin gestopt hebben is dan hun meerwaarde voor dit project.

6.2.3 Meerwaarde

De meerwaarde die het DBFM project heeft opgeleverd zal hier beschreven worden. Ingedeeld in de drie categorieën zoals aangegeven in het vorige hoofdstuk.

Financiële meerwaarde

Bij dit project zijn de PPC en PSC gebruikt om aan te tonen of er meerwaarde gecreëerd kon worden door middel van PPS. De PPC gaf aan dat zowel een DB als een DBFM contract zouden zorgen voor een significante meerwaarde. Het maakte daarbij niet uit welk type contract gebruikt zou worden. Alleen werd wel aangetekend dat de omvang van de meerwaarde bij DBFM meer onzekerheid meebracht dan bij DB. Desondanks is toch gekozen voor DBFM omdat het een leerzaam project zou zijn. De verwachte kosten van de aanleg van de weg, inclusief onderhoud als Rijkswaterstaat het zelf zou doen is de vergelijkende waarde voor de overheid die gebruikt wordt voor de PSC. Er komen hier nog andere onderwerpen bij kijken zoals risico-opslag. Het verschil tussen deze referentiewaarde van de PSC en de bieding van het consortium was 30%. Dus de kosten voor de overheid voor deze weg zijn gedaald met 30% gekeken naar de hele levenscyclus van realisatie en onderhoud. Een derde van dit voordeel wordt gerealiseerd door het markteffect, winst door concurrentie. De andere twee derde komt door lager geraamde kosten voor bouw en

onderhoud. Het lijkt dus dat deze weg minder gaat kosten voor de samenleving doordat de markt het goedkoper kan dan de overheid. In principe kan dit pas hardgemaakt worden nadat het contract ten einde is, maar het lijkt zo te zijn. Ook is de weg eerder dan volgens schema opengesteld. De verwachting was maart 2008, maar de weg is uiteindelijk in december 2007 al voor het verkeer geopend. Dit levert de marktpartij een bonus op in financiële zin, terwijl het voor de samenleving meerwaarde oplevert doordat ze eerder gebruik kan maken van de weg. De projectbeheersing is bij de N31 goed opgezet. Er was geen sprake van value capturing, aangezien de omgeving niet op die manier bij het project is betrokken en er is geen gebruik gemaakt van BTW compensatie.

Gebiedsgerichte meerwaarde

Bij de N31 is er geen sprake geweest van integratie van de omgeving bij het project. Daarom is er op deze manier ook geen meerwaarde gecreëerd bij dit project. Hier is puur ingezet op het aanleggen van infrastructuur.

Innovatieve meerwaarde

De markt is betrokken bij het N31 project nadat Rijkswaterstaat reeds de bestekken had geschreven, en het tracébesluit genomen. Ondanks dat alles dus bijna vast lag zijn er toch enkele kleine innovatieve technische ingrepen geweest die de markt heeft bijgedragen aan het geheel. Deze technische ingrepen hebben voornamelijk te maken met de aanleg van de twee kunstwerken, het aquaduct en de brug. Dus van technische innovatie was bij dit project wel sprake. De drijvende kracht achter het gebruik van deze methoden was dat het kostenbesparend was voor het consortium.

6.2.4 Analyse

De N31 is een geslaagde testcase om te kijken naar de vooral financiële voordelen van het DBFM contract. Er is een aantal lessen uit dit project te halen met betrekking tot meerwaarde. Zo is het markteffect een belangrijk onderdeel bij het creëren van financiële meerwaarde. Concurrentie is dus nodig. Ook zal door financiële druk gekeken worden naar innovatieve oplossingen, zelf als hier erg weinig ruimte voor is. Daarnaast geeft het een goede reden voor een goede projectbeheersing, zodat de weg eerder opengesteld kan worden.

Naast deze meerwaarde die aan de hand van het toetsingskader zijn aangetoond, komt er uit de evaluatie nog een aantal lessen naar voren die ook nuttig zijn om te noemen. Zo wordt aangegeven dat het erg belangrijk is om continuïteit in de projectorganisatie te hebben, aangezien kennis bij vertrek erg snel verloren raakt. Verder was ook hier net als bij Sijtwende het probleem dat Rijkswaterstaat moeite had met aan de zijlijn te staan en alleen te toetsen. Het risicomanagement is ook belangrijk om samen te doen, door bijvoorbeeld een gezamenlijk risicodossier aan te leggen. Zo blijven de verantwoordelijkheden helder.

6.3 A2 Maastricht

In deze casestudy zal gekeken worden naar de ontwikkelingen binnen het gebiedsontwikkelingsproject van de A2 Maastricht (inclusief tunnel). Ondanks dat het project nog in de aanbestedingsfase zit en nog ver van realisatie staat zal zoveel mogelijk getracht worden om een goed antwoord te geven op de onderzoeksvragen. Deze case zal bestudeerd worden door eerst te kijken naar de geschiedenis en scope van het project. Vervolgens wordt ingegaan op de financiële, gebiedsgerichte en innovatieve meerwaarde van dit project.



Figuur 17: Overzicht van het projectgebied van de A2 Maastricht. In rood aangegeven mogelijk zoekgebied voor de tunnel. Plaatje links is een voetgangersoversteekplaats over de President Rooseveltlaan, rechts deze straat in zijn huidige toestand

6.3.1 Geschiedenis

Tabel 7: Historisch overzicht project A2 Maastricht. *Cursief* moet nog plaatsvinden.

Jaar	Gebeurtenis
2002	Bestuursovereenkomst
2006	Samenwerkingsovereenkomst
2006	Start Europese aanbesteding
Eind 2009	<i>Keuze beste plan</i>
Eind 2010	<i>Tracébesluit</i>
2016	<i>Oplevering infrastructuur</i>

In de jaren 50' is er in Maastricht een nieuwe stadsboulevard (President Rooseveltlaan) aangelegd op de plek van de oude overloop van de Maas. Hierbij waren woningbouw en stadsontwikkeling het doel. In de jaren '60 is dit tracé onderdeel geworden van een internationaal snelwegenplan. Tegenwoordig is dit een doorgaande snelweg met tussen Amsterdam en Genua 6 verkeerslichten, allemaal in Maastricht. De weg die bedoeld was als bindmiddel tussen twee stadsdelen is nu een barrière in de stad waar 49.000 auto's per etmaal (gerekend in één richting) gebruik van maken. Al begin jaren '80 is getracht om iets aan dit probleem te doen. Na de tracéstudie "A2/E9 in en om Maastricht" is besloten dat er een verdiept tracé moest komen voor de A2 en niet een weg oostelijk van Maastricht. Hier was echter toen geen geld voor (Projectbureau A2 Maastricht, 2007a).

Een nieuwe tracé-MER studie eind jaren '90 leverde weer als resultaat op dat de verbeteringen aan de A2 het beste op het huidige tracé zouden kunnen plaatsvinden, maar wederom was er geen geld beschikbaar. Begin deze eeuw sloegen de Provincie, RWS-Limburg, Gemeente Meerssen en Gemeente Maastricht de handen ineen door op bestuurlijk niveau samen te beslissen dat ze wilden zorgen voor een oplossing van het probleem. Ook een lobby van Gerd Leers, burgemeester van Maastricht en oud-Kamerlid, in de Tweede Kamer hielp om in Den Haag budget te krijgen voor de weg (van der Laan, 2007). Dit samen met het plan "Maastricht raakt de weg kwijt" (Aveco - de Bondt, 2002) heeft geleid tot een bestuursovereenkomst in 2002 om de weg in een breder kader te zetten. In de verkenningsfase is bekeken wat de mogelijkheden waren. Ontwerpen om de weg linksom de stad te leggen lukten niet, omdat hier de Belgische grens loopt. Rechtsom de stad heen lukt ook niet want dit is een ecologisch belangrijk gebied. Daarom kwam uit de MER en deze verkenning dat een tunnel de beste oplossing was. Bij het plan ("Maastricht raakt de weg kwijt") was ook al opgenomen dat gebiedsontwikkeling met PPS onderdeel ervan zou moeten uitmaken. In 2006 is het convenant gesloten om met het project te beginnen. De reden om voor PPS te kiezen voor dit project is om te zorgen voor optimaal gebruik van de innovatieve kracht van de markt voor de omgeving van het project. Daarom is hier ook gekozen voor de concurrentiegerichte dialoog als manier om het geheel aan te besteden. Voor het project is een projectbureau opgezet met het mandaat van de sturgroep bestaande uit: HID Rijkswaterstaat-Limburg, Wethouder Maastricht, Wethouder gemeente Meerssen en Gedeputeerde provincie Limburg. Momenteel is het project bezig met dialoog ronde drie, die gevolgd gaat worden door een informele burgerconsultatie eind 2008. Voor een project dat al zo lang bezig is en dat nog zo lang duurt, is het van essentieel belang dat de samenwerking goed blijft. Dit is dan ook iets waar sterk opgelet blijft worden in het proces.

6.3.2 Scope

Bij de A2 Maastricht is sprake van een belangrijke doorgaande hoofdwegennetroute die voor een gedeelte bestaat uit een stadsweg met verschillende verkeerslichten. De scope van het project bestaat eigenlijk uit twee delen, namelijk een basisgedeelte en een optioneel gedeelte. Het basisgedeelte is wat in ieder geval gerealiseerd moet worden door de marktpartijen, terwijl het optionele gedeelte pluspunten oplevert voor de aanbesteding. De complete basislijst bestaat uit de volgende componenten (Projectbureau A2 Maastricht, 2007b):

- Volledige verknoping van de A2 en A79
- Verbindingsweg tussen A2 (en de A79) en bedrijventerrein Beatrixhaven
- Optimalisering verkeersfunctie Viaductweg
- Tunnelpassage met 2x3 rijstroken plus doorlopende weefvakken en volledige aansluitingen op de knooppunten Geusselt en Europaplein
- Aanleg nieuwe bovengrondse stadsboulevard ter plaatse van de huidige A2-passage

Zie Bijlage 4 voor een overzicht van deze projecten en de omgeving van het plangebied. Naast deze basisvereisten is er een wensenlijst gemaakt. Deze wensen kunnen door de marktpartijen geïntegreerd worden in hun plan. In principe geldt dat des te meer wensen ingewilligd worden, des te groter de kans dat die partij gekozen wordt als uitvoerende voor het project. Er zijn 14 wensen opgesteld die allemaal even zwaar zijn, behalve één die dubbel telt. Dit is: zorgen voor integraliteit en synergie in het plan. In Bijlage 5 is een lijst van de verschillende wensen voor het project te zien. Door deze aanbestedingsfilosofie wordt er gestuurd op meerwaarde voor het project (zie Figuur 18). Het project heeft drie kernwoorden, namelijk innovativiteit, integraliteit en interactief. De

samenwerking met de omwonenden is ook erg belangrijk. Er wordt een groot aantal woningen gesloopt om ruimte te maken voor de tunnel, en de bouwwerkzaamheden zullen in de toekomst veel overlast met zich meebrengen.



Figuur 18: Aanbestedingsfilosofie A2 Maastricht (Projectbureau A2 Maastricht, 2007)

Het contract bij dit project zal een DB contract zijn met een kleine onderhoudscomponent (zie 6.3.3.) Bij het aanbestedingsproces waren in eerste instantie vijf verschillende partijen geïnteresseerd, maar gedurende het proces is dit aantal teruggebracht naar drie. De marktpartijen die meedingen, krijgen een vergoeding voor gemaakte ontwerpkosten. Deze bedraagt voor de laatste drie overgebleven partijen ca. 50% van de totale kosten die ze maken. In Bijlage 6 is een overzicht te zien van de verschillende onderdelen van de aanbesteding en tijdsplanning. Uiteindelijk zal een onafhankelijke gunningadviescommissie de plannen beoordelen en met een advies komen bij de stuurgroep. Dit advies wordt vrijwel zeker overgenomen.

De financiering van het project bestaat uit geld van de regio en van het Rijk. Het beschikbare budget voor de infrastructuur is 631 miljoen euro. Hiervan is 399 miljoen afkomstig van het Rijk, 88 miljoen van de gemeente Maastricht, 1 miljoen van de gemeente Meerssen en 44 miljoen van de provincie Limburg (van der Laan, 2007). In een andere publicatie van het projectbureau (Projectbureau A2 Maastricht, 2007a) staat de volgende verdeling ook uit 2007 voor de financiële bijdrage voor planvoorbereiding én uitvoering:

Rijk :	€ 499.000.000
Maastricht :	€ 87.700.000
Provincie :	€ 43.600.000
Meerssen :	€ 1.000.000

Waarschijnlijk is het verschil (100 miljoen van de gemeente Maastricht) te verklaren als de kosten voor de planvoorbereidingskosten, inclusief ontwerpvergoeding voor de marktpartijen. De marktwaarde van het totale project wordt geschat op 1 miljard (ambitiedocument). De verwachte vastgoedontwikkeling in het project is ca. 1100 woningen en 30.000 m² commercieel vloeroppervlak. De markt moet dus winsten van vastgoed teruglaten vloeien in het project om aan alle eisen te voldoen. Maar er zijn dus mogelijkheden door innovatief te zijn om meer opbrengsten uit het project te halen. Daar ligt de meerwaarde voor de markt.

6.3.3 Meerwaarde

Zoals te lezen in Bijlage 5 heeft dit project een groot aantal vormen van meerwaarde op het oog. Het probleem is dat deze natuurlijk nog niet zijn uitgevoerd op dit moment. Daarom is er bij deze

case vanuit gegaan dat alle wensen ingewilligd worden, zodat op die manier maximale meerwaarde ontstaat. Aan de hand van die aanname zal nu verder gekeken worden naar de drie categorieën.

Financiële meerwaarde

Door verkoop van vastgoed zal een gedeelte van de opbrengsten voor de markt van het project terugvloeien naar het project. Er zal dus wel sprake moeten zijn van value capturing, aangezien de markt minder geld krijgt dan dat geschat wordt dat het project kost. Daar tegenover staat voor de markt een grote mogelijkheid om geld te verdienen door de brede scope van het project. Vanuit de meerwaardetoets PPC bleek dat een DBFM-contract een klein voordeel had op een DB- of DBM contract. De reden om toch te kiezen voor een DB contract met een kleine “M”-component was omdat er een aantal componenten was dat binnen de PPC geen invloed heeft gehad op afweging van de keuze. Dit waren bijvoorbeeld: complexiteit van het project, bestuurlijke context, risicobeheersing en filosofie over wegbeheer en onderhoud. Blijkbaar is dit een zwakte in het PPC/PSC instrumentarium. De Commissie Ruding heeft over het PPC instrument ook al aangegeven dat risicowaardering en kwaliteit niet goed meegenomen werden in het huidige instrument.

Er is een poging gedaan om met BTW compensatie de kosten voor veranderingen aan het onderliggende wegennet goedkoper te maken, maar dit is uiteindelijk niet gelukt. Wel was het mogelijke om een Europese TEN-subsidie te krijgen voor dit project. Uiteindelijk zal Maastricht dus meer krijgen voor hetzelfde budget. Er valt nog weinig te zeggen over mogelijke meerwaarde door tijd en geldwinst bij projectbeheersing omdat het project nog niet in de realisatiefase is.

Gebiedsgerichte meerwaarde

Door alle wensen uit het lijstje te vervullen wordt een groot aantal gebiedsgerichte vormen van meerwaarde gecreëerd. Bij dit project is namelijk het gebied een integraal gedeelte van het project. Door de tunnel zal de leefomgeving prettiger worden door minder luchtvervuiling, geluidsoverlast en geen barrièrewerking meer van de weg. Het gebied wordt ook stedenbouwkundig grondig aangepakt, waardoor de ruimtelijke kwaliteit hoger wordt. Door value capturing bij vastgoedprojecten rondom de nieuwe stadsboulevard zal een gedeelte van het geld terugvloeien naar het project. Door de betere bereikbaarheid van de Beatrixhaven zal deze succesvoller uitgebreid worden, waardoor er meer werkgelegenheid voor Maastricht zal ontstaan. De ruimtelijke orderingsprocedure is gelijkgeschakeld met de procedure voor de weg en de aanbesteding. Hierdoor zullen beroep en inspraak voor weg en ruimtelijke ordening gelijk lopen, zodat dit niet vertragend op elkaar doorwerkt.

Innovatieve meerwaarde

Bij dit project is al in een zeer vroeg stadium de markt ingeschakeld om mee te denken met het project. Hierbij is gebruik gemaakt van de vervlechtingsmethode (besproken in hoofdstuk 3) alvorens het tracébesluit te nemen. De aanbesteding is momenteel nog geheim, waardoor er nog geen inzicht in de plannen is. Toch kon de aanbestedingssecretaris (werkzaam bij RWS-Limburg) van het projectbureau al wel aangeven dat de oplossingen die bedacht zijn zeker innovatiever zijn dan wat Rijkswaterstaat had kunnen bedenken. Hieruit blijkt al dat er zeker innovatieve meerwaarde bij dit project ontwikkeld is door de vroege marktbetrekking.

6.3.4 Analyse

Dit project is momenteel state-of-the-art. Er wordt optimaal gebruik gemaakt van de markt door

vervlechting en er wordt ruim ingezet op integrale gebiedsontwikkeling. De vraag is natuurlijk of alle meerwaarde gerealiseerd gaat worden die beoogd wordt. De markt betaalt in ieder geval mee aan de realisatie van de infrastructuur en er zal zeker een innovatieve oplossing komen voor het probleem. Verder zal waarschijnlijk de meest integrale optie gekozen worden. Dus hoogstwaarschijnlijk zal op alle drie de fronten meerwaarde gecreëerd worden bij dit project. Hierbij kan aangemerkt worden dat de kosten voor de organisatie van het hele project geraamd zijn op 100 miljoen. Dit zijn dus de vergoedingen voor de marktpartijen, de onderzoeken, en projectorganisatie. Dit zijn behoorlijke kosten voor een project dat zeker nog 10 jaar zal duren. Daarom is het erg belangrijk om de samenwerking tussen de verschillende partijen optimaal te houden. In deze case kwam naar voren dat het PPC/PSC instrumentarium te kort kan schieten. Waardoor ogenschijnlijk niet-optimale contractkeuzes gemaakt worden. De bovengenoemde complexiteit, bestuurlijke context, risicobeheersing en filosofie over wegbeheer en onderhoud zijn zeer belangrijke kenmerken bij veel infrastructuurprojecten. Als dit momenteel niet goed in de PPC wordt getoetst, dan kunnen er vraagtekens bij de bruikbaarheid ervan gezet worden.

6.4 Analyse van de drie cases

Bij de drie beschreven casestudies is op verschillende manieren meerwaarde gecreëerd. Om de vraag te beantwoorden “Hoe wordt er meerwaarde gecreëerd bij PPS in de praktijk” is nu een groot aantal antwoorden te geven. Het is echter ook duidelijk dat de meerwaarde erg afhangt van het type infrastructuurproject. Om gebiedsgerichte meerwaarde te krijgen is een brede scope nodig, voor innovatieve meerwaarde is vroege markt inmenging belangrijk en financiële meerwaarde kan op verschillende manieren ontstaan, maar concurrentie en projectbeheersing zijn daar ook onderdeel van. Verder blijkt uit deze voorbeelden dat er in Nederland nog geen PPS-cultuur is. Dat komt voornamelijk doordat er nog niet voldoende ervaring op is gedaan met dit onderwerp. De deal flow is nog te laag. Dit was ook een van de conclusies van de Commissie Ruding. Daardoor is het dat problemen gesignaleerd bij de case Sijtwende ook weer naar voren komen bij de case N31. Een voorbeeld hiervan is het loslaten van de traditionele opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie.

De contractvorm lijkt niet een belangrijke factor te zijn bij de bovenstaande drie cases. De meerwaarde is/wordt gerealiseerd en iedereen lijkt daar tevreden over. Een vraag die je daarbij kunt stellen is of er meer meerwaarde gerealiseerd had kunnen worden bij een verregaande PPS, door bijvoorbeeld een groter aandeel van een alliantie. Dat blijft natuurlijk altijd gissen. Voor de case A2 Maastricht hadden de samenwerkende partijen bij een alliantie meer recht gekregen op de mogelijke winsten uit de vastgoedopbrengsten als de exploitatie samen met de markt geregeld zou zijn, echter dan hadden ze nu een groter risico gedragen. Door deze risico's volledig aan de markt over te laten, laten ze misschien geld liggen, maar hebben ze in ieder geval geen last van de valkuilen die Flyvbjerg al liet zien: het overschatten van de positieve effecten, en het onderschatten van de negatieve effecten.

Financiële meerwaarde wordt bij deze drie cases gerealiseerd door marktwerking, vastgoedontwikkeling en projectbeheersing (Sijtwende en N31, A2 moet nog blijken). Ook bestuurlijk commitment hoort hier thuis. Doordat de gemeente Voorburg zich inzette voor een tunnel, en de bestuurders in Maastricht dit ook deden, kregen ze hun projecten voor elkaar. Als bestuurders zich inzetten zorgt dit uiteindelijk namelijk voor minder vertraging. Het is dan ook van buitengewoon belang bij infrastructuurprojecten in het algemeen dat er bestuurlijk commitment is. Is dat er niet, dan kan de geschiedenis van het project Sijtwende aantonen dat de aanleg van een weg lang tegengehouden kan worden door een gemeente.

Gebiedsgerichte meerwaarde komt in twee van de drie cases sterk naar voren. Zowel bij Sijtwende als Maastricht is er sprake van grootscheepse vastgoedontwikkeling. Bij Sijtwende zijn de kosten voor de tunnel minder dan de helft van het totale project. Naast vastgoed is er ook aandacht voor ruimtelijke kwaliteit. Deze is tweeledig. Ten eerste worden door aanleg van tunnels de geluidsoverlast verminderd en de luchtkwaliteit verbeterd. Ten tweede kan de omgeving anders ingericht worden nu de barrièrewerking van de weg voorbij is. In Sijtwende is hier ruimte gegeven aan een stadspark en bij Maastricht heeft men het over een stadsboulevard boven de tunnel. Aangezien bij de A2 Maastricht gebruik is gemaakt van het vervlechttingsmodel is de ruimtelijke orderingsprocedure gelijkgeschakeld met de procedure voor de weg en de aanbesteding. Door deze gebiedsgerichte benadering wordt gezorgd voor tijdswinst. Dit kan vervolgens ook weer financiële voordelen hebben.

Innovatieve meerwaarde is in de besproken cases in grote mate aanwezig. Bij Sijtwende doordat er lessen uit geleerd zijn voor toekomstige PPS en de eerste toepassing van de holle dijk in Nederland. Bij de N31 zijn technische innovaties toegepast die ervoor gezorgd hebben dat de kunstwerken goedkoper werden. Daarnaast is er ook geleerd van een van de eerste DBFM-contracten. De A2 Maastricht is nog niet begonnen met de realisatiefase. Toch zal met het proces alleen al innovatieve meerwaarde gecreëerd worden door het project zelf uit te voeren. Het is namelijk een erg vernieuwend project. Verder zijn er zoveel mogelijkheden binnen het wensenlijstje voor innovatie, dat eigenlijk al met zekerheid te stellen is dat dit het geval zal zijn bij dit project.

Tabel 8: Overzicht Casestudy

Case:	Sijtwende	N31	A2
Omschrijving	Aanleggen nieuwe weg en woongebied door meervoudig ruimtegebruik → tunnel	Verbreding van 1x2 naar 2x2 autoweg + 2 kunstwerken, onderhoud gehele weg voor 15 jaar	Gebiedsgericht pakket maatregelen, inclusief knooppunt, en tunnel op bestaande A2 tracé
MW: Financieel	Vastgoed (value capturing), bestuurlijk commitment	Marktwerking	Vastgoed (value capturing), marktwerking, bestuurlijk commitment
MW: Gebiedsgericht	Meervoudig ruimte gebruik. Project bevat park, extra functionele ruimte, HOV, woningen en kantoren.	Niet gebiedgericht	Hoogstwaarschijnlijk \ gebiedsgerichte meerwaarde door vele verknoopte projecten, en wensenlijst
MW Innovatief	Eerste project van zijn soort. Holle dijk, nieuwe techniek.	Nieuwe kostenbesparende technieken gebruikt door markt	Gebruik gemaakt van vervlechte procedure, innovatieve kracht van de markt door vroege betrekking van markt
Leermoment	De samenwerking ging goed, toen er commitment was. Van de realisatie valt te leren → toch nog te veel opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie	Ook hier nog te sterk opdrachtnemer-opdrachtgever relatie. Doelen niet te specifiek uitwerken, weinig ruimte voor innovatie dan.	Nog niet voltooid, dus nog weinig leermomenten. Wel te leren valt van de manier van marktbenadering, zorgt voor innovativiteit in het proces

Als antwoord op subvraag “Hoe wordt meerwaarde gecreëerd bij verschillende vormen van PPS?” kan nu het volgende gezegd worden. Meerwaarde kan op verschillende manieren gecreëerd worden bij weginfrastructuur en hoe dat het beste kan (qua contract en qua soort meerwaarde) hangt het meeste af van waar de weg ligt. Als er veel belangen spelen rondom een weg, dan is gebiedsgerichte meerwaarde erg belangrijk, als het belangrijker is dat een weg snel en goed aangelegd wordt, dan is de financiële meerwaarde misschien belangrijker. Hoe dan ook, PPS is duidelijk maatwerk en afhankelijk van of een weg een infrastructuurprobleem is of een ruimtelijk-economisch vraagstuk waar de weg onderdeel van is, kunnen keuzes gemaakt worden waar de meerwaarde behaald kan worden.

7. Zuidelijke Ring Groningen

“Dan hebben we het hier over niet alleen bereikbaarheid, maar ook leefbaarheid en gebiedsontwikkeling. Dus het zal ook een traject worden, dat we wat mij betreft samen met private partners gaan ontwikkelen.” – Karin Dekker, wethouder gemeente Groningen, over de tunnelvariant van de ZRG (TVNoord, 2008).

“Ik denk dat er een heel klein tunneltje komt” – Henk Bleker, gedeputeerde gemeente Groningen, op de vraag of er een tunnel zou komen (TVNoord, 2008)

De Zuidelijke Ringweg van Groningen is een gedeelte van de A7/ N7. Het is een 2x2 autoweg waar 70 km per uur gereden mag worden. Hierbij loopt de weg dwars door de stad Groningen (zie Figuur 19). Bij het knooppunt Julianaplein, waar de A28/N28 en het Emmaviaduct aansluiten op de N7, staan verkeerslichten. Voor deze verkeerslichten staan regelmatig files, voornamelijk tijdens de spits.



Figuur 19: Satellietafbeelding van de ZRG en de omgeving. In rood de A7/N7, in groen de A28. (Google maps)

In dit hoofdstuk wordt eerst een schets gegeven van de geschiedenis van de ZRG (7.1). Daarna worden de verschillende partijen die een rol spelen bij de ZRG, als PPS gebruikt wordt, apart belicht. Namelijk de gemeente Groningen (7.2), de provincie Groningen (7.3), Rijkswaterstaat (7.4) en VNO-NCW Noord (7.5). Door de vijf factoren uit de samenwerkingstheorieën te gebruiken wordt beoordeeld in hoeverre de partijen momenteel in staat zijn om een samenwerking met PPS te doen slagen. De factoren waren: vertrouwen, gezamenlijke doelen, stabiliteit, coöpetitie en beleidsovertuiging. Het hoofdstuk zal worden afgerond met een analyse. Naast deze vier partijen zijn ook het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de Milieufederatie Groningen gesproken. Echter, de rol van deze partijen is van minder doorslaggevend belang dan de vier die uitgebreid belicht worden.

7.1 Geschiedenis van de ZRG

In dit gedeelte zal in vogelvlucht een beschrijving gegeven worden van het historisch perspectief van de ZRG.

7.1.1 1968-1992 Verkeerslichten → Startnotitie

In 1968 werd de kruising van Rijksweg 7 met Rijksweg 28 voorzien van verkeerslichten om de toenemende verkeersdruk op deze kruising in betere banen te leiden. Volgens het structuurplan van 1969 was de ring in principe uitsluitend bestemd voor de afwikkeling van het stedelijk verkeer. In dit zelfde plan werd namelijk ook voorzien in verschillende buitentangenten om doorgaand verkeer buiten de stad te plaatsen. Bij dit plan was uitgegaan van een verwacht aantal inwoners van 275.000 van de stad Groningen in 2000 (Duivendak en De Vries, 2004). Echter, dit cijfer bleek ongegrond en de buitentangenten werden snel van tafel gehaald. In 1984 werd de ZRG opgenomen in het nationale wegenplan, waardoor het een Rijksweg werd (Hofstra verkeersadviseurs, 1992:9). Door aanhoudende congestieproblematiek en meer problemen in het vooruitzicht werd in 1990 begonnen met een startnotitie voor de Zuidelijke ringweg. De alternatieven die hier worden aangedragen voor onderzoek bij een Tracé/m.e.r.-procedure zijn de volgende:

A: Nulalternatief

B: Optimalisering van de huidige infrastructuur door benuttingsmaatregelen.

C: Geometrisch alternatief: o.a. ongelijkvloers maken Julianaplein, afsluiten Laan van de Vrijheid van Vrijheidsplein.²²

D: Meest milieuvriendelijke alternatief: beter rekeninghoudend met geluid, ruimte, lucht, veiligheid en andere milieuhygiënische aspecten.

Met deze alternatieven werd in 1992 een tracé-m.e.r.-procedure gestart.

7.1.2 1992-1998 Tracé-m.e.r.-procedure

De tracé-m.e.r.-procedure is gestart in 1992. Hier werden oorspronkelijk de bovengenoemde alternatieven onderzocht, maar in 1996 zijn deze veranderd. De alternatieven en varianten daarop die uiteindelijk in de trajectnota/MER zijn gekomen zijn:

A/B: twee verschillende oplossingen om het Julianaplein ongelijkvloers te maken.

C2: Zuid-tangent-oost, met een verdiepte ligging boven Haren langs

C3: Zuid-tangent-oost, inclusief tunnel onder de laan Corpus den Hoorn, waar weer aangetakt wordt aan de A7

D2: Zowel Zuid-tangent-oost (als C2) en Zuid-tangent west, onder het Paterswoldsemeer door.

In bijlage 7 zijn de figuren van deze alternatieven afgebeeld. Naast deze alternatieven is er een scenario E gepresenteerd, dat niet als alternatief kon worden aangedragen, want het behelst geen infrastructurele aanpassing. Het is meer een theoretische exercitie over hoe door optimalisatie van OV/parkeerbeleid en prijsbeleid de aanwas van auto's zoveel mogelijk beperkt kon worden gehouden. Er is geen apart meest milieuvriendelijk alternatief uitgewerkt bij deze studie want men vond dat er bij vormgeving en tracering van de weg al voldoende rekening is

²² Hierbij tekende men aan dat door de geringe hoeveelheid doorgaand verkeer (15%) een tangent buiten beschouwing werd gelaten.

gehouden met milieufactoren (Ministerie van V&W, 1998:47).

Bij de inspraakreacties op de Trajectnota/MER komt een tunnel op het weggedeelte tussen Vrijheidsplein en Europaplein verschillende keren ter sprake. Het antwoord van het bevoegd gezag op het ondertunnelen van deze gedeeltes van de ZRG luidde: *“Bij de voorbereiding van een definitief besluit over de 2^e fase aanpak problematiek Zuidelijke Ringweg zal gekeken worden naar de actualiteitswaarde van de in de TN beschouwde alternatieven. Afhankelijk van (onder meer) de stand van de (boortunnel-) techniek van dat moment zullen mogelijk andere uitvoeringswijzen van bestaande alternatieven in beeld komen of geheel nieuwe alternatieven aan de studie worden toegevoegd”* (Ministerie van V&W, 2002a). Gezien het feit dat momenteel de tunnel besproken wordt bij fase 2, wordt dit advies dus opgevolgd. In 1998 kwam het Trajectnota/MER-rapport uit.

7.1.3 1996-1997 Commissie Langman

In 1996 werd de Commissie Langman ingesteld om onderzoek te doen naar de feitelijke economische achterstand van het noorden. Waarop in september 1997 deze commissie haar rapport presenteerde met daarin twee belangrijke kengetallen. Zo had de regio een relatieve achterstand van 43.000 arbeidsplaatsen en zou een steunfonds van 10 miljard gulden nodig zijn om deze achterstand in de periode 2000-2010 weg te werken. Het SNN heeft op basis van het rapport verschillende programma's opgezet, waaronder ook investeringen in de ZRG. Na ondertekening van het contract met het kabinet kreeg het noorden 250 miljoen gulden. Deze zogenaamde Langmanmaatregelen zouden met deze gelden bekostigd moeten worden (SNN, 1998).

7.1.3 Tracébesluit

Naar aanleiding van de Commissie Langman had het SNN verschillende infrastructurele ingrepen voorgesteld om de ZRG te verbeteren. Een groot aantal van deze voorstellen tot verbeteringen zijn in de Trajectnota benoemd. Mede daarom heeft de minister ook als standpunt ingenomen om eerst het effect van deze maatregelen af te wachten alvorens verdere ingrepen zullen worden gedaan. De minister heeft hierbij wel besloten dat mocht de situatie bij aanhoudend monitoren verslechteren, dat dan variant C3 haar voorkeur had. Dit was de Zuid-tangent-oost met tunnel onder de Laan Corpus den Hoorn. De minister stelde haar definitieve besluit voor een tracé ook uit, aangezien zij tot 2010 geen ruimte zag in haar budget voor deze maatregelen aan de ZRG. Dit was pas bij fase 2 aan de beurt. In fase 1 zouden de volgende werkzaamheden (Langmanmaatregelen) worden uitgevoerd (Ministerie van V&W, 2002b):

- Aanleg van een halve aansluiting van de A7/N7 op de laan Corpus den Hoorn inclusief bypasses tussen deze aansluiting en het Vrijheidsplein
- Aanleg van twee verbindingswegen inclusief onderdoorgangen in de noord-zuid route aan weerszijden van het Julianaplein (A28-Emmaviaduct)
- Aanleg bypasses langs de Beneluxweg tussen het Europaplein en een nieuw te realiseren halve aansluiting Gothenburgweg/Osloweg
- Aanleg van het zogenaamde Euvelgunnetracé
- De verwachting is dat deze maatregelen in 2009 klaar zijn.²³

²³ Volgens planning op www.ring groningen.nl.

7.1.4 2005 - Fase 2

De problematiek rondom de ZRG is sinds het tracébesluit van de minister niet veranderd. Er waren al congestieproblemen en die zouden in de toekomst alleen toenemen. Ondanks dat stond aanpak van de weg pas in het MIT-programma na 2020. In het najaarsoverleg²⁴ van 2005 is daarom besloten om op een andere manier te kijken naar de problematiek. Door in plaats van gelijk de planstudiefase in te gaan, eerst een gebiedsgerichte verkenning uit te voeren. Daarbij wordt eerst gekeken naar de effecten van de maatregelen uit fase 1 en ook de OV maatregelen. Deze Verkenning Alternatieven Zuidelijke Ringweg (VAZ) werd uitgevoerd door een projectgroep, waarbij provincie en gemeente Groningen initiatiefnemer waren. Het eindrapport hiervan is aangeboden aan de minister van V&W in juli 2006 met het verzoek om een planstudie te starten. Echter, dit rapport voldeed niet aan de MIT-spelregels en ook financiële dekking ontbrak. Daarom is besloten tot een vernieuwde verkenning die wel voldeed aan de spelregels.

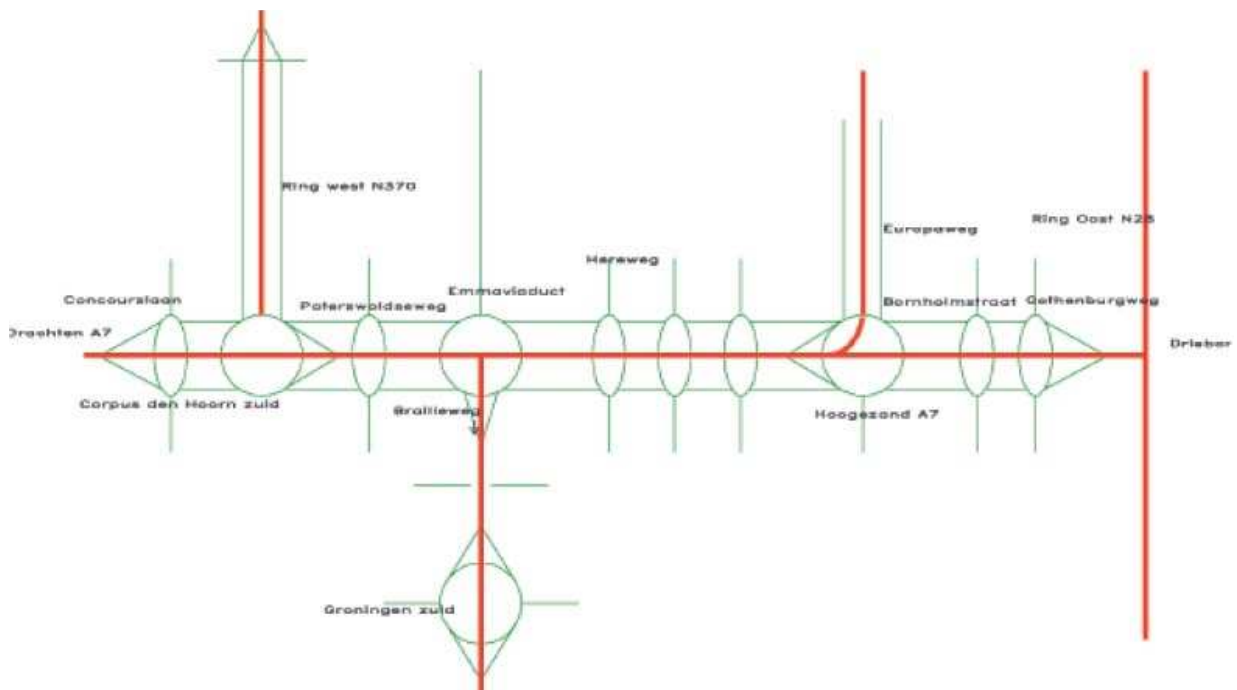
In 2005 werd ook een lobbygroep door de marktpartijen opgezet onder leiding van VNO-NCW Noord: het Werkatelier Zuidelijke ringweg Groningen. Dit had als doel om de ZRG weer op de politieke agenda te krijgen. In 2006 heeft deze werkgroep een startbijeenkomst georganiseerd voor de gemeente Groningen, Rijkswaterstaat, het bedrijfsleven en de regio Groningen-Assen. De conclusies van dit gesprek waren dat er ruimtelijke mogelijkheden waren bij een gebiedsgerichte aanpak van de ZRG. Een eerste vereiste was wel afstemming op bestuurlijk niveau (Lysias Advies BV, 2006). Uiteindelijk is dit initiatief tot stilstand gekomen omdat er bestuurlijk commitment ontbrak. Het doel momenteel van het werkatelier is om zo snel mogelijk het infrastructurele probleem op te lossen.

De nieuwe verkenning is uitgekomen in november 2007. In deze verkenning werden drie varianten aangedragen om de ZRG te verbeteren. Dit waren: de alle-richtingenvariant, de parallelstructuurvariant en de weg-op-palenvariant (zie figuren 20-22).

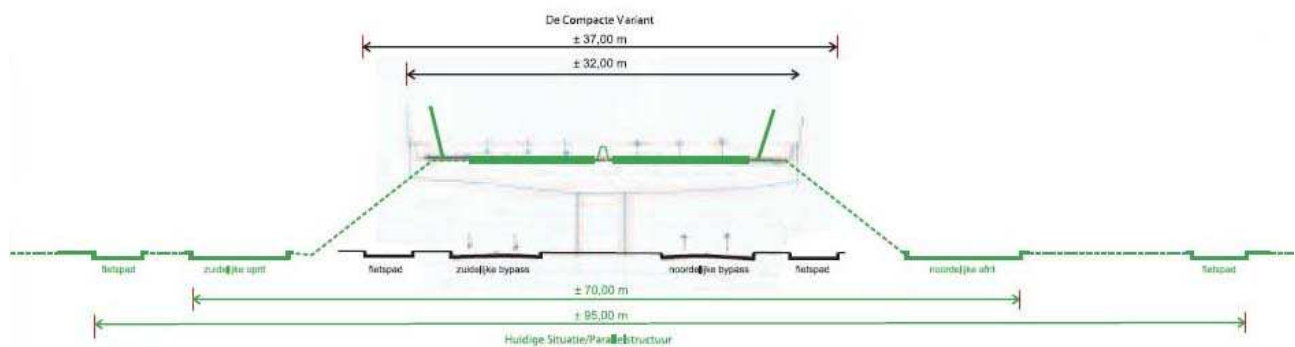


Figuur 20: De Alle-richtingenvariant voor de ZRG (variant 1)

²⁴ De Minister van V&W heeft elk voorjaar en najaar een gesprek met de regio (Groningen, Friesland, Drenthe).



Figuur 21: De Parallelstructuurvariant voor de ZRG (variant 2)



Figuur 22: De Weg-op-palenvariant voor de ZRG (variant 3)

Het doel van deze drie varianten is hetzelfde, namelijk het ongelijkvloers maken van het Julianaplein en een scheiding aanbrengen tussen doorgaand verkeer en stadsverkeer. Het verschil tussen de allerichtingen-variant en de parallelstructuur-variant is dat bij de laatste minder uitwisselmomenten mogelijk zijn tussen de hoofdstructuur en de bypassstructuur. Doordat er minder uitwisselingsmogelijkheden zijn kan de maximumsnelheid op de parallelstructuur 100 km/u zijn, terwijl bij de alle-richtingen-variant dit 70 km/u is. De weg-op-palen-variant is grotendeels hetzelfde als de parallelstructuurvariant, alleen is bij deze laatste een kleiner ruimtebeslag, doordat de parallelbanen zoveel mogelijk onder de weg zijn geschoven. Qua ruimtelijke kwaliteit komt de weg-op-palen er het beste uit (Rijkswaterstaat, 2008:62). Dit komt doordat het ontwerp zo compact mogelijk is, waardoor minder woningen gesloopt hoeven te worden, de groenstroken zoveel mogelijk intact blijven en de bestaande woningen aan de ring meer waard worden aangezien ze er verder vanaf komen te liggen.

De kosten voor de verschillende varianten worden in de onderstaande tabel weergegeven:

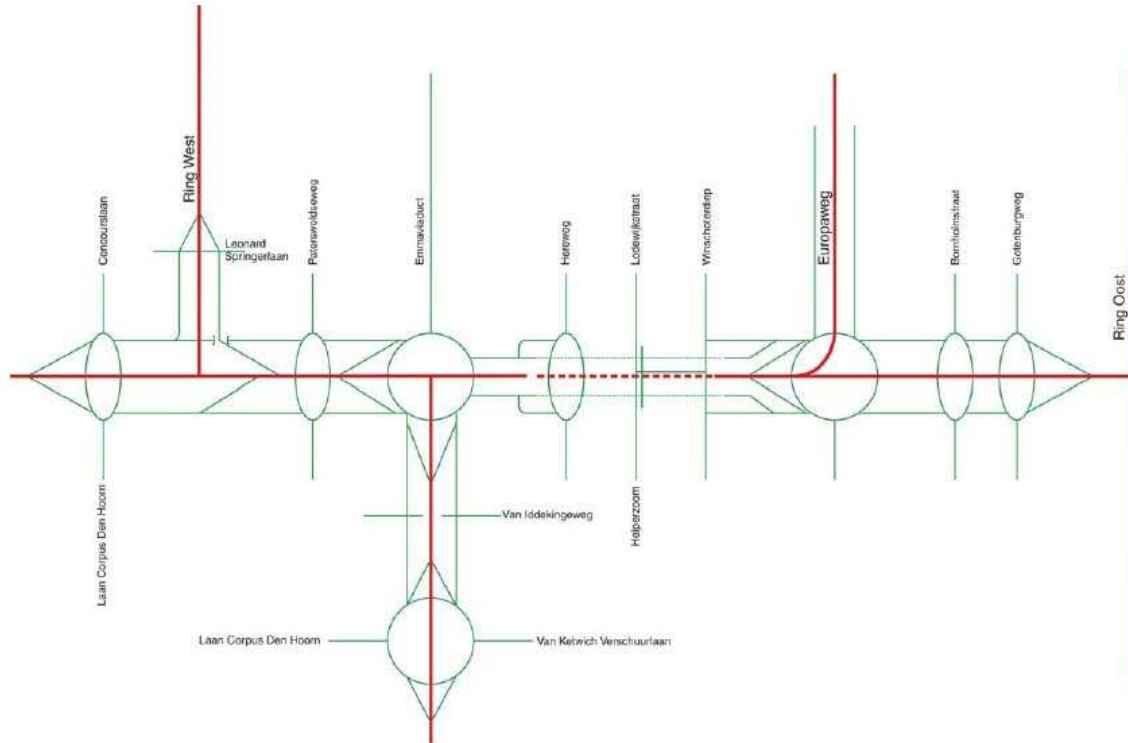
Tabel 9: Kosten voor de verschillende varianten voor de ZRG (Rijkswaterstaat, 2007)

	Alle-richtingen	Parallelstructuur	Weg-op-palen
Investeringskosten	584	557	625/646 ¹
Jaarlijkse beheer- en onderhoudskosten	41	39	43/45 ²

Kosten per variant in miljoenen euro's, inclusief BTW
 1) Faseringsmogelijkheden: ZRG afsluiten of ZRG berijdbaar wegas verplaatsen
 2) berekening DGMo

De minister heeft in maart 2008 aangekondigd dat er 2,83 miljard euro gaat naar het Noorden als compensatie voor het schrappen van de Zuiderzeelijn. Van dit geld is € 2,16 miljard afkomstig van het Rijk en € 670 miljoen van de regio. De financiering voor de ZRG bestaat uit € 624 miljoen uit deze gelden. Hiermee kan ook nagenoeg de duurste variant uit het verkenningsrapport gerealiseerd worden, mocht die gekozen worden.

Naast de bovengenoemde varianten werd er begin april 2008 een vierde alternatief geïntroduceerd door de gemeente Groningen, namelijk een tunnel. Drie verschillende varianten van de tunnel zijn geanalyseerd, namelijk een lange, middellange en korte variant. Een impressie van deze tunnels is gegeven in een afbeelding in Bijlage 8. De kortste tunnel biedt de meeste kansen, ook gezien tunnelveiligheid. Er mogen namelijk geen afslagen in een tunnel komen. Deze laatste variant zou gerealiseerd kunnen worden tussen het Julianaplein en het Europaplein, terwijl verder de basisstructuur gelijk is aan de parallelstructuur-variant (zie Figuur 23).



Figuur 23: Korte tunnelvariant voor de ZRG, gebaseerd op de parallelstructuur (variant 4)

De realisatiekosten van de tunnelvariant zouden € 1025 miljoen bedragen. De jaarlijkse beheer- en onderhoudskosten worden begroot op € 180 miljoen, waarbij in het conceptrapport niet wordt aangegeven welke onderdelen hierbij inbegrepen zijn. De voordelen van de tunnel liggen vooral in

het verbeteren van de leefomgeving, in ere herstellen van het Sterrebos en mogelijke ruimtelijke ontwikkelingen (Gemeente Groningen, 2008a). De gemeente Groningen heeft momenteel nog steeds de positie dat een tunnel de meeste voordelen zal hebben voor de ZRG. De Milieufederatie Groningen is ook erg enthousiast over een tunnelvariant. Deze belangengroep komt op voor milieu en natuurbelangen in en rond Groningen. In principe is de Milieufederatie een voorstander van de langste tunnelvariant, aangezien hierdoor de meeste winst te behalen valt als het gaat om luchtkwaliteit en geluidsoverlast. De provincie wil het liefste zo snel mogelijk beginnen met de aanleg om zo de economische belangen het beste te dienen, terwijl Rijkswaterstaat graag de meest robuuste oplossing wil binnen het huidige budget. De tunnelvariant zal nu meegenomen worden in het proces om via een verkenning met de voorgestelde wijzigingen van de Commissie Elverding tot een bestuurlijke voorkeursvariant te komen. Hierbij zal een dialoog met de omgeving worden aangegaan. Het doel is om in mei 2009 hier een voorstel over klaar te hebben liggen, dat zou betekenen dat reeds in februari 2009 het voorstel bij de provincie en gemeente door de staten en de raad aangenomen moet worden.

Na deze schets van de geschiedenis van de ZRG, zal nu verder worden ingegaan op de verschillende partijen die erbij betrokken zijn.

7.2 Gemeente Groningen

De gemeente Groningen heeft ruim 181.000 inwoners en is de grootste noordelijke plaats van Nederland. Het college van de gemeente is samengesteld uit PVDA, SP en GroenLinks. De wethouder verantwoordelijk voor verkeer en vervoer is Karin Dekker van Groen Links. Momenteel heeft de gemeente een aantal grote plannen als het gaat om verkeer en vervoer. Zo is men druk bezig met het nieuwe OV-netwerk Kolibri (Kolibri, 2008) dat zowel een nieuwe tram, fietspaden en transferia met busbanen behelst. Daarnaast is ook aangegeven in het Collegeprogramma 2006-2010 (Gemeente Groningen, 2006):

“Samen met de provincie en het rijk werken we aan een duurzame en structurele oplossing van de problematiek op de zuidelijke ringweg.”

Naast het collegeprogramma staat de ZRG ook in de nieuwe structuurvisie “Stad op scherp”. Hier wordt aangegeven dat een topprioriteit voor de gemeente de volgende is (Gemeente Groningen, 2008b):

“Tweede fase zuidelijke ringweg (inclusief de toeleidingen vanaf de A7 en A28)

Vanuit de structuurvisie en het collegeprogramma valt te concluderen dat de ZRG een belangrijk actiepunt is voor de gemeente. Door woorden als duurzaam en structureel te gebruiken is het wel duidelijk dat de inzet van de gemeente op kwaliteit is.

7.2.1 Scope

De scope van de gemeente als het gaat om PPS en de ZRG zal hier nader toegelicht worden. Eerst wordt ingegaan op het beeld dat de gemeente heeft van PPS, vervolgens wordt beschreven wat de scope voor de ZRG zou moeten zijn volgens de gemeente.

PPS

De gemeente heeft ervaring met PPS door het project Meerstad. Dit is een woningbouw project ten oosten van de stad Groningen. Nadat het plan gemaakt was om hier te bouwen, bleek ruim 70% van alle grond reeds in handen te zijn van private partijen. Door deze grondposities moest de

gemeente samenwerken met de markt om deze woonwijk te ontwikkelen. Rondom de ZRG hebben marktpartijen geen gelijkende marktposities, dus PPS zal om die reden niet noodzakelijk zijn. De gemeente Groningen heeft verder geen ervaring met PPS bij weginfrastructuur. Het beeld dat de gemeente heeft van PPS in deze context is dat er grond zou worden weggegeven aan de markt in ruil voor een product dat ze zelf ook hadden kunnen ontwikkelen. Als de gemeente zelf een project ontwikkelt, heeft ze de keus waar de winst aan wordt gependeed. Dat zou dan rechtstreeks ten goede kunnen komen aan de gemeenschap. Tegenover PPS staat de gemeente terughoudend. Tegenover innovatief aanbesteden staat de gemeente veel positiever. Vooral omdat dan minder uit handen wordt gegeven.

ZRG

Momenteel is het stadsbestuur van mening dat als een tunnel fysiek, technisch en qua budget mogelijk is, dit de voorkeur zou krijgen boven andere varianten. Momenteel wordt niet nagedacht over de andere varianten. Zoals de wethouder in de beginquote van dit hoofdstuk aangeeft, kan bij een tunnel samenwerking gezocht worden met private partijen. Mocht de prijs van de tunnel erg hoog uitvallen, dan zal de gemeente hier niet mee verder gaan. Echter als de kosten iets over het budget zijn, dan zal de gemeente kijken in hoeverre ze hier extra geld ervoor over heeft. Het belangrijkste aan het alternatief dat gekozen zal worden is, dat het resultaat een zorgvuldige afweging moet zijn, die niet haastig in elkaar wordt gezet. De kwaliteit is erg belangrijk voor de gemeente.

7.2.2 Meerwaarde

Meerwaarde die gezien wordt door de gemeente bij de ontwikkeling van de ZRG in een hypothetische PPS contractvorm wordt hier onderverdeeld in drie rubrieken.

Financiële meerwaarde

De gemeente verwacht dat mogelijkheden voor value capturing erg laag zijn. De ZRG kost zoveel geld dat een kleine bijdrage vanuit vastgoedopbrengsten niet veel invloed zal hebben. Vertraging van het project is waarschijnlijk duurder dan de bijdrage die value capturing met zich meebrengt. Bij een tunnelvariant zal value capturing in beperkte mate wel mogelijk zijn, maar het bedrag dat dit zal opleveren, draagt niet significant bij aan de bouw van een tunnel. Daarnaast wil de gemeente niet met zichzelf concurreren qua woning- en kantorenbouw (Meerstad en Europapark). Een ander voordeel van de tunnelvariant kan ontstaan doordat er minder weerstand van de omgeving komt en het project minder vertraging oploopt. Vertraging van een project zorgt namelijk ook voor een toename aan kosten. Een mogelijkheid voor financiële meerwaarde is volgens de gemeente fiscaliteit. Door het project slim aan te pakken samen met andere overheden, kan er BTW worden teruggevraagd.

Gebiedsgerichte meerwaarde

Gebiedsgerichte meerwaarde door middel van value capturing komt volgens de gemeente waarschijnlijk niet voor. Andere vormen van meerwaarde door het samenbrengen van het Sterrebos en het beter ontsluiten van De Linie (nieuwe woonwijk) of betere luchtkwaliteit en minder geluidsoverlast kan wel tot stand gebracht worden door een tunnel variant.

Innovatieve meerwaarde

Het gebruik van vervlechting is zeker mogelijk als er een innovatieve vorm van aanbesteding gebruikt wordt. Er is ook al steeds meer ervaring bij de gemeente met innovatieve vormen van aanbesteden zoals DB en DBM. Hoewel de “beheer”-component bij een innovatief contract nog

wel lastig is. De gemeente geeft niet graag de regie over de publieke ruimte uit handen.

7.2.3 Samenwerking

Binnen dit gedeelte zullen de vijf kenmerken van samenwerking zoals besproken in 5.3.1 in het gemeentelijk perspectief toegelicht worden.

Vertrouwen

Er bestaat volgens de gemeente een verschil van inzicht tussen gemeente en provincie. Dit verschil is dat de gemeente het idee heeft dat de provincie niet voldoende zicht heeft op de belangen van de gemeente. De provincie stuurt momenteel op snelheid bij de ZRG, terwijl de gemeente op kwaliteit wil sturen. De gemeente ziet het als haar rol om bij de ZRG de mensen te vertegenwoordigen die daar wonen. Over 30 jaar moet er een oplossing liggen waar iedereen dan nog steeds tevreden mee is. Daarom wil de gemeente sturen op kwaliteit van de oplossing. Voordat er over mogelijkheden voor PPS gesproken kan worden, moet er een bestuurlijk voorkeursalternatief liggen. Er is momenteel meer vertrouwen van de gemeente richting Rijk dan richting provincie. Richting marktpartijen is de houding afwachtend. De markt heeft alleen een financieel belang, waardoor je altijd ietwat wantrouwend moet zijn. Momenteel is er nog geen bestuurlijk voorkeursalternatief dus is het nog te vroeg om met de markt te praten.

Stabiliteit

Volgens de gemeente heeft stabiliteit bij de menselijke bezetting weinig invloed op het proces. Er is goed contact tussen de ambtenaren onderling.

Gezamenlijke doelen

Gezamenlijke doelen zijn volgens de gemeente zeer belangrijk, maar zover is de besluitvorming nog niet. De gemeente en provincie moeten het hier eerst samen over eens worden, voordat deze geformuleerd kunnen worden.

Coöpetitie

De gemeente vindt dat haar belang botst met het belang van de provincie. Het is dus belangrijk om hier te streven naar een gezamenlijk doel, maar zolang het vertrouwen er nog niet is, is het moeilijk om goed naar de coöpetitie mogelijkheden te kijken. De gemeente zag coöpetitie voornamelijk als een manier om te zorgen voor optimale fiscaliteit bij het project. Om zo de totale kosten zo laag mogelijk te houden.

Beleidsinzicht

Zoals al eerder aangegeven is de houding van de gemeente terughoudend tegenover PPS. Gebaseerd op de uitspraken kan geconcludeerd dat hier nog geen overtuigend beleidsinzicht over bestaat. De positieve houding ten opzichte van innovatief aanbesteden geeft wel enige flexibiliteit aan.

7.3 Provincie Groningen

De provincie Groningen heeft ruim een half miljoen inwoners en bestaat uit 25 gemeentes, met als grootste de gemeente Groningen. Het college is samengesteld uit CDA, PVDA en ChristenUnie. De gedeputeerde verantwoordelijk voor verkeer en vervoer is Henk Bleker van het CDA. De provincie is de grootste wegbeheerder van Groningen met het onderhoud van 560 km wegen (Provincie Groningen, 2008). Hieronder vallen bijvoorbeeld de N46 die Groningen verbindt met de Eemshaven, en de N360, de weg tussen Groningen en Delfzijl. Daarnaast heeft de provincie

zichzelf een grote opgave gesteld voor wegenbouw in de komende jaren. Een lijst van weginfrastructuurprojecten die aangegeven staat in het collegeprogramma 2007-2011 staat hieronder vermeld (College Provincie Groningen, 2007).

- A Rondweg Zuidhorn
 - Verdubbeling N33 Assen-Zuidbroek
 - Zuidelijke Ringweg (ongelijkvloers)
 - Ontsluiting Noordwest Groningen (langs Winsum) N361
 - Rondweg Leek/Roden
 - Friesestraatweg (Reitdiepsplein tot aan de rotonde Zuidhorn)
 - Oostelijke en noordelijke ringweg
- B Verbinding tussen de N360 met de N46 (Eemshavenweg) ter hoog te van Ten Boer
- C Verdubbeling N33 Zuidbroek-Appingedam/Delfzijl-Eemshaven

Niet al deze projecten zijn even belangrijk, daarom wordt er onderscheid gemaakt tussen A, B en C projecten.²⁵ De ZRG heeft hier een plek als A-project wat inhoudt dat het de wens is van het college om te beginnen met het ongelijkvloers maken tijdens de huidige collegeperiode. Daarnaast geeft de website van de provincie aan wat de rol van de ZRG is en van de Ring Groningen in zijn geheel (Provincie Groningen, 2008):

“De Ring Groningen vervult een cruciale rol in het wegennet van de provincie. Haar functie is drieledig:

- *Ze is onderdeel van het lokale wegennet van de stad Groningen waarop verkeer tussen de wijken wordt afgewikkeld;*
- *Ze is onderdeel van het regionale hoofdwegennet waarop verkeer van en naar de stad Groningen wordt afgewikkeld;*
- *Ze is een onderdeel van het (inter)nationale hoofdwegennet. De Zuidelijke Ringweg is daarbij de belangrijkste route voor het doorgaande verkeer.*

Een aantal belangrijke provinciale wegen sluit aan op de Ring. Het is belangrijk dat de afwikkeling van het verkeer op de Ring en toeleidende wegen vlot verloopt.”

Vanuit de website, het collegeprogramma en de rol als wegbeheerder blijkt dat de provincie een groot belang heeft bij een nieuwe oplossing voor de ZRG.

7.3.1 Scope

De scope van de provincie over PPS en de ZRG zal hier nader toegelicht worden. Eerst wordt ingegaan op de huidige ervaring met PPS, vervolgens wordt beschreven wat de scope op de ZRG is volgens de provincie.

PPS

PPS is volgens de provincie zeker een goed instrument bij gebiedsontwikkelingen zoals nu bij Meerstad wordt gebruikt. Hier worden investeringen in de publieke ruimte verevend met de opbrengsten vanuit vastgoed. Bij weginfrastructuur zouden mogelijkheden kunnen bestaan, maar

²⁵ A: Projecten die dit college tot uitvoering wil brengen B: Projecten waarvan dit college in deze bestuursperiode de haalbaarheid wil onderzoeken ten behoeve van eventuele realisatie op de middellange termijn C: Projecten waarvan dit college op de lange termijn de haalbaarheid wil onderzoeken

momenteel is de provincie hier nog niet positief over. Dit komt door een onderzoek van enige jaren geleden. Bij dit onderzoek is gekeken naar het ongelijkvloers maken van de kruising van de Westelijke Ring met de Pleiadenlaan. Hierbij zou de winst op vastgoedontwikkeling rondom de weg terug moeten vloeien naar de infrastructuur. De winstmarge stond echter in geen vergelijking tot de kosten van de aanleg van de nieuwe kruising. Daarom is de provincie momenteel sceptisch over mogelijkheden van PPS als het gaat om value capturing. DBFM is meer waarschijnlijk aangezien hier de markt kosten kan terugverdienen door de onderhoudsvergoeding. Dus de provincie staat niet negatief tegenover PPS, maar ziet de beperkingen.

ZRG

De provincie is wegbeheerder van het noordelijke, oostelijke en westelijke gedeelte van de ringweg om Groningen. Goede doorstroming op de ZRG is daarom ook erg belangrijk. De financiering om de rest van de ring ongelijkvloers te maken is nu rond (noordelijk en oostelijk deel), daarom wil de provincie dat nu ook de ZRG snel aangepakt gaat worden. De provincie redeneert vanuit het provinciaal belang en van daaruit is het te begrijpen dat de economische belangen zwaar wegen. De stad Groningen is de economische motor van de provincie, en de bereikbaarheid daarvan is dan ook van cruciaal belang. Omdat de financiën door de Zuiderzeelijngelden nu binnen zijn voor de ZRG, is de provincie van mening dat nu zo snel mogelijk begonnen moet worden aan het ongelijkvloers maken van de kruising (A7/A28). Voornamelijk om de economische groei van Groningen en de regio te blijven stimuleren. De oplossing voor de ZRG ligt in het verkenningenrapport dat in 2007 is uitgekomen (Rijkswaterstaat, 2007). De provincie is al jaren een groot voorstander van een grote aanpak van de ZRG, maar de mening was dat er effectievere oplossingen mogelijk waren dan de Zuidtangent, welke de minister eerder in het vooruitzicht stelde. Er is geen grote voorkeur voor een van de oplossingen in de verkenning. Het belangrijkste is dat er doelmatig met het beschikbare geld wordt omgesprongen. Verder vindt de provincie het prima dat de gemeente onderzoek doet naar de mogelijkheden van een tunnel. Het is zelfs beter dat dit nu gebeurt dan later in het proces. Het is wel belangrijk dat een tunnel een vergelijkbaar oplossend vermogen heeft als de andere varianten. Hopelijk is het onderzoek vlot afgerond en kan de provincie op basis van het onderzoek een standpunt bepalen. Als het financieel niet haalbaar blijkt, dan kan de tunnelvariant gelijk geschrapt worden en kan men met de andere varianten verder binnen de nieuwe verkenning. De provincie heeft gezien de huidige wegenopgave en het meefinancieren van het RSP geen geld over om in een tunnelvariant te stoppen.

De provincie staat sympathiek tegenover de rol die de provincie Friesland bij de rondweg om Sneek speelde (ook onderdeel van de A7/N7). Hier is het project in stukken gehakt en grotendeels uitgevoerd door de provincie. Zo konden lokale aannemers gebruikt worden en blijft de prijs lager dan als grote consortia zich konden inschrijven op een groter project. Echter, het is ook bekend dat Rijkswaterstaat de touwtjes strakker in handen wil hebben bij de ZRG dan bij Sneek, gezien dit een kruising is van twee hoofdverbindingssassen, dus de provincie rekent niet op een dergelijke rol.

7.3.2 Meerwaarde

Meerwaarde die kan ontstaan door PPS aan de ZRG als gezien door de provincie worden hier besproken. De indeling zal gebeuren door de drie eerder benoemde categorieën.

Financiële meerwaarde

Mogelijkheden om geld in de omgeving te verdienen om terug te laten vloeien in de infrastructuur ziet de provincie niet echt. Ook gezien hun ervaring met berekeningen aan de Westelijke Ring. Infrastructuur is erg duur en daarom moeilijk zo mede te financieren. De enige mogelijke kansen

liggen bijvoorbeeld bij het exploiteren van het stationsgebied en dit betrekken bij het project.

Gebiedsgerichte meerwaarde

Gebiedgerichte meerwaarde kan volgens de provincie ontstaan door de EHS te betrekken bij het project of onderzoek naar mogelijkheden voor een spoortunnel, want het spoor moet uitgebreid worden. Dit is momenteel al onderdeel van de weg-op-palenvariant. Hypothetisch zou zoals hierboven genoemd het stationsgebied bij een mogelijke PPS betrokken kunnen worden, aangezien activiteiten hier direct impact zullen hebben op de verkeersafwikkeling op het Julianaplein.

Innovatieve meerwaarde

De provincie is erg positief ten opzichte van vervlechting en de mogelijkheden die de kennis van de markt kunnen bieden, maar

7.3.3 Samenwerking

Welke kenmerken voor een goede samenwerking bij PPS zijn er aanwezig volgens de provincie op het moment.

Vertrouwen

Het vertrouwen van de provincie richting Rijkswaterstaat is er zonder meer en die band is anders dan die met de gemeente. Bij de markt liggen de belangen erg anders. Privaat belang is altijd financieel, waardoor altijd contracten nodig zullen blijven voor een goede, scherpe relatie. Rijkswaterstaat heeft hier bij de ZRG een sleutelrol om de verschillende partijen bijeen te krijgen.

Stabiliteit

Voor de effectiviteit van PPS vindt de provincie het belangrijk dat er een sterke bestuurder is die aan het geheel trekt. Momenteel is die persoon voor de ZRG niet aanwezig. Verder is het van minder belang of er ambtelijke wisselingen plaatsvinden. Bestuurlijke wisselingen zijn van grotere impact.

Gezamenlijke doelen

Vertrouwen is eigenlijk het belangrijkste om samen tot een visie te komen, aangezien bij vertraging er vaak problemen liggen op dat vlak. Dus als het vertrouwen in orde is bij de ZRG, dan komen de gezamenlijke doelen ook wel. Hopelijk zal de nieuwe verkenning hiertoe leiden.

Coöpetitie

Het is belangrijk om een goed inzicht te hebben in wie wat het beste kan. Bij het verkenningsrapport waar ook de provincie en de gemeente aan mee hebben gewerkt is dit ook goed afgesproken. Daardoor is zeker bekend bij de verschillende partijen waar de capaciteiten liggen.

Beleidsinzicht

De provincie is niet tegen PPS maar het moet niet gezien worden als een wondermiddel dat zomaar ingezet kan worden. Het is belangrijk om een afweging te maken wat de beste manier is om een project aan te pakken.

7.4 Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat is de uitvoerende dienst van het ministerie van V&W. Aangezien de ZRG

onderdeel is van de rijksweg N7/A7 is het ministerie van V&W bevoegd gezag bij deze weg. Rijkswaterstaat Noord-Nederland is de dienst die gaat over de ZRG. Rijkswaterstaat heeft de afgelopen jaren een verandering doorgemaakt die zowel in hoofdstuk 1 en 4 aan bod is gekomen. Het gaat hier om de verandering van houding ten opzichte van aanbesteden. De traditionele methode van de RAW-systematiek is volledig vervangen door het “markt, tenzij...”-principe. Projecten bij Rijkswaterstaat worden uitgevoerd via integraal projectmanagement (IPM) Hierbij is de taakverdeling bij een project verdeeld over vijf rollen: omgevingsmanager, manager techniek, manager contracten een projectbeheerser en een project manager.

7.4.1 Scope

Hieronder wordt de scope van Rijkswaterstaat wat betreft PPS en de ZRG weergegeven.

PPS

Rijkswaterstaat heeft meer ervaring dan andere overheden met PPS. Er zijn al verschillende weginfrastructuurprojecten op deze manier uitgevoerd, zoals al uitgebreid naar voren is gekomen in verschillende onderdelen van dit onderzoek. Andere publieke partijen moeten hier nog een ontwikkeling in maken. Verder heeft Rijkswaterstaat een breed aanbestedingsbuffet van innovatief aanbesteden tot PPS waar veel ervaring mee is opgedaan en waarvoor standaardcontracten klaar liggen. Met het “markt, tenzij...”-principe in het achterhoofd kan wel gezegd worden dat Rijkswaterstaat in principe erg positief ten opzichte van PPS staat. Echter het moet natuurlijk wel bij de situatie passen. Bij de ZRG heeft Rijkswaterstaat momenteel nog geen vast omlijnde ideeën over PPS, aangezien het nog niet bekend is welke variant gebruikt zal worden. Zo gauw dat wel bekend wordt zal het verplicht zijn om een PPC uit te voeren. De resultaten hiervan zullen meewegen in de uiteindelijke keuze.

ZRG

De scope van Rijkswaterstaat wordt ingekaderd door de mogelijkheden die de financiële middelen bieden. Rijkswaterstaat is alleen de uitvoerende dienst en heeft dus ook geen eigen voorkeur voor een van de varianten. Het is belangrijk dat een robuuste oplossing wordt gekozen met de beschikbare financiële middelen welke in 2020 zal zorgen voor beste resultaat. De rol die Rijkswaterstaat binnen een PPS model kan spelen hangt af van de insteek bij de planstudie. Mocht de insteek voor de ZRG meer infra-gericht zijn, dan zal Rijkswaterstaat trekker blijven, terwijl als het een meer gebiedsgericht project wordt de gemeente trekker zal worden. Gezien de houding van de gemeente ten opzichte van PPS zal de kans daarop klein zijn. Momenteel is voor de verkenning de volgende verdeling gemaakt qua taken op basis van het IPM-model:

Rijkswaterstaat: project leider, Contract manager (innovatie), projectondersteuning

Gemeente: omgevingsmanager

Provincie: Manager techniek, Contract manager (regionaal geld)

Deze indeling zorgt ervoor dat elke overheid de taken op zich heeft genomen waar ze het beste in zijn.

7.4.2 Meerwaarde

Waar wordt meerwaarde gecreëerd door PPS bij de ZRG volgens Rijkswaterstaat?

Financiële meerwaarde

Rijkswaterstaat is van mening dat door de concurrentiekracht van de markt te gebruiken het totale

project goedkoper kan worden. Geld verdienen in de omgeving van de weg is waarschijnlijk beperkt. De gemeente bezit alle grondposities rondom de ZRG en heeft daar momenteel geen plannen mee.

Gebiedsgerichte meerwaarde

Gebiedsgerichte meerwaarde bij de ZRG is ook beperkt of er moeten kwaliteiten zoals leefbaarheid en verenigen van het Sterrenbos mee gaan spelen. Dit zal dan spelen bij een mogelijke tunnelvariant.

Innovatieve meerwaarde

De innovatieve meerwaarde bij een dergelijk project is natuurlijk wel een grote kans en vervlechting daarbij is een pre. De procedurele afstemming daardoor zorgt ook voor financiële meerwaarde door minder vertraging. Rijkswaterstaat ziet hier in ieder geval wel grote kansen liggen voor de ZRG.

7.4.3 Samenwerking

Welke kenmerken voor een goede samenwerking bij PPS zijn er aanwezig volgens Rijkswaterstaat wordt hier toegelicht.

Vertrouwen

Vertrouwen valt volgens Rijkswaterstaat het beste onder te verdelen in ambtelijk en bestuurlijk vertrouwen aangezien dit twee verschillende dingen zijn. Als er vervolgens wordt gekeken naar de verschillende relaties dan bestaat er in de meeste gevallen wel vertrouwen, maar soms ook wantrouwen. Ook moet het ministerie van V&W meegenomen worden in een zodanige vergelijking, want vaak is de houding ten opzichte van het ministerie anders dan ten opzichte van de regionale dienst van Rijkswaterstaat. Rijkswaterstaat heeft een goede vertrouwensband met zowel de gemeente als de provincie. Op ambtelijk niveau is de band tussen gemeente en provincie ook goed, maar op bestuurlijk niveau echter is er eerder sprake van wantrouwen. Ook is de gemeente Groningen erg huiverig als het gaat om marktpartijen en is de provincie enigszins wantrouwend ten opzichte van het ministerie van V&W. Het Ministerie van V&W besluit uiteindelijk over wel of geen PPS, maar dan moeten de bestuurders dit ook willen.

Stabiliteit

Een stabielere context tussen de partijen bij de ZRG begint volgens Rijkswaterstaat te ontstaan. De partijen begrijpen dat ze niet zonder elkaar kunnen. De versturende factor binnen deze context zijn uiteindelijk de verkiezingen. Verschil tussen bestuurders kan invloed hebben op het proces.

Gezamenlijke doelen

Ambtelijk is het wel een overtuiging om tot gezamenlijke doelen te komen, maar het is belangrijk dat daar op een goede afweging van belangen gelet wordt. De bestuurders moeten het eerste eens worden. En dat is lastig gezien de huidige vertrouwensrelatie.

Coöpetitie

De indeling van het IPM-model zorgt duidelijk voor een goede afweging van belangen, want iedereen zit op de plek waar hij/zij het beste in is.

Beleidsinzicht

Er is duidelijk geen gezamenlijk standpunt over PPS aanwezig bij de verschillende partijen. De

gemeente en provincie geloven er minder in dan Rijkswaterstaat en de marktpartijen. Bij Rijkswaterstaat is dit duidelijk wel aanwezig.

7.5 VNO-NCW Noord

VNO-NCW is een landelijke organisatie die opkomt voor de belangen van 160 verschillende brancheorganisaties. Voorbeelden van deze organisaties zijn Bouwend Nederland, BOVAG en vele anderen. De leden zijn dus organisaties. VNO-NCW Noord is een zelfstandige regionale vereniging waar geen bedrijven van lid zijn, maar beslissers van deze bedrijven op persoonlijke titel. Hier zal het beeld gegeven worden wat VNO-NCW Noord heeft van de ZRG. VNO-NCW Noord was in 2005 initiatiefnemer van het Werkatelier Zuidelijke ringweg Groningen, dat als doel had om de ZRG weer op de agenda te krijgen.

7.5.1 Scope

Hieronder wordt de scope op het gebied van ZRG en PPS van VNO-NCW Noord weergegeven.

PPS

Volgens VNO-NCW Noord is elke vorm van privaat en publiek samenwerken waar geen sprake is van een traditionele opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie, PPS. Bij een echte pure PPS is er sprake van een gelijkwaardige relatie die gevormd wordt binnen een gezamenlijke structuur (BV, NV). Het doel van VNO-NCW zal altijd zijn om de markt optimaal te laten renderen in deze projecten. PPS kan daarbij helpen. Marktpartijen hebben vaak veel kennis die gebruikt kan worden. Des te vroeger je de markt dan een rol geeft in je proces, des te beter die kennis kan worden toegepast. Een probleem is dat er wel duidelijk afspraken gemaakt moeten worden over het eigendom van het idee dat wordt aangebracht. Goede kaders zijn daarbij belangrijk.

ZRG

Als er naar de ZRG wordt gekeken dan zijn geld en techniek geen beperkende factoren volgens VNO-NCW Noord. Dus is in principe alles mogelijk, zolang de overheid maar weet wat ze wil. Als dat niet bekend is kan de markt niet aan de slag. Er is bestuurlijk commitment nodig voor de juiste aanpak. Als technisch in principe alles kan, dan kunnen er ook meerdere doelen bediend worden. Bijvoorbeeld ruimtelijke of milieutechnische problemen kunnen geïntegreerd worden in het project. De weg wordt daardoor meer dan alleen een stuk infrastructuur aanleggen. Deze weg is bij uitstek geschikt om kansen te benutten zoals bij de A2 Maastricht.

7.5.2 Meerwaarde

Waar wordt meerwaarde gecreëerd door PPS bij de ZRG volgens VNO-NCW Noord?

Financiële meerwaarde

Hoe groter de scope genomen wordt rondom de weg des te meer kans is er om geld te verdienen door de markt, dus des te meer ze geneigd zal zijn tot meefinancieren. Bij een maximale scope kan de markt bij de ZRG €150 miljoen terug laten vloeien in het project. Doordat de overheid te veel kansen wegstreept zullen de terugverdienmogelijkheden echter verminderen. De overheid veronderstelt vaak dat de markt graag een project financiert. Echter, er moet altijd een mogelijkheid zijn om iets te kunnen verdienen. Uiteindelijk is de overheid verantwoordelijk voor de aanleg van infrastructuur.

Gebiedsgerichte meerwaarde

Gebiedsgerichte meerwaarde kan zeker met een tunnel gecreëerd worden. Zolang zoals

hierboven al gezegd, de scope maar groot genoeg is.

Innovatieve meerwaarde

De kennis van de markt gebruiken om innovativiteit in je project te krijgen is voor VNO-NCW Noord erg belangrijk. Vervlechting is een manier om hier zeker aan bij te dragen. De markt moet zo vroeg mogelijk in het proces betrokken worden voor de beste resultaten. Op het moment zijn die mogelijkheden er ook en wil de markt zo snel mogelijk bij de verkenning betrokken worden.

7.5.3 Samenwerking

Welke kenmerken voor een goede samenwerking bij PPS zijn er aanwezig volgens VNO-NCW Noord op het moment.

Vertrouwen

Het vertrouwen tussen de bestuurders dat in algemene zin nodig is om een PPS te starten is er gewoon niet volgens VNO-NCW Noord.

Stabiliteit

Het belangrijkste is dat de bestuurders een coherente koers varen. Momenteel is die coherente koers er niet. Dit is mede afhankelijk van vertrouwen.

Gezamenlijke doelen

Er moet bestuurlijk commitment zijn. Zo gauw dat er is, dan zit de markt graag aan tafel.

Coöpetitie

Het is belangrijk dat dit in de procesgang goed is vastgelegd. Wij zien zeker een rol voor onszelf hier en zouden graag willen aangeven waar wij meerwaarde kunnen helpen creëren.

Beleidsinzicht

De overheid moet niet denken dat de markt graag geld bij een dergelijk project legt. Er moet altijd een mogelijkheid zijn om iets te kunnen verdienen. Uiteindelijk is de overheid verantwoordelijk voor de aanleg van infrastructuur. Sommige bestuurders denken dat het doel van PPS is om geld te krijgen van de markt voor de aanleg van een weg. Dus een helder beleidsinzicht wat betreft PPS ontbreekt soms bij bestuurders.

7.6 Analyse

De vier partijen hier genoemd hebben allemaal duidelijk hun eigen opvatting over PPS, over de ZRG en over de mogelijkheden voor samenwerking hierbij. De verschillende onderwerpen zullen hier naar de verschillende partijen geanalyseerd worden.

7.6.1 PPS

Er bestaat een duidelijk verschil in de benadering van PPS bij weginfrastructuur van de verschillende partijen. Zowel Rijkswaterstaat als VNO-NCW Noord zien PPS als een uitstekende manier om weginfrastructuur aan te pakken. VNO-NCW heeft hier een standpunt in dat raakt aan het standpunt van Koppenjan en Van Ham, namelijk dat samenwerking op voet van gelijkwaardigheid door een alliantiemodel of een BV/NV pas echt PPS is. De gemeente en de provincie zijn sceptischer of terughoudender in hun houding ten opzichte van PPS. Vooral bij de gemeente kwam over PPS toch een vrij negatief beeld naar voren. Gezien deze verschillende standpunten over PPS is het nuttig om zo gauw als er een bestuurlijk voorkeursalternatief is, bij

voorkeur met een marktconsultatie hier gezamenlijk over te discussiëren. De gemeente staat namelijk zeker niet afwijzend tegenover innovatief aanbesteden, en zoals is aangegeven in hoofdstuk 4 is de grens tussen innovatief aanbesteden en PPS discutabel. Dus zoals in Maastricht kan een contractvorm die officieel onder innovatief aanbesteden valt qua invulling wel een PPS worden. De gemeente sluit in dat opzicht PPS niet uit.

7.6.2 ZRG

De oplossingsrichting voor de ZRG die de verschillende partijen voorstaan is over het algemeen niet uitgesproken. De provincie en Rijkswaterstaat vinden het belangrijk dat binnen de financiële middelen de beste oplossing gekozen moet worden, terwijl de gemeente zich sterk wil maken voor de tunnelvariant voor de omgeving. Ze krijgen daarbij bijval van de Milieufederatie Groningen die een groot voorstander is van de tunnel. Als de gemeente de tunnelvariant door wil zetten, met de verwachte meerkosten van in ieder geval €400 miljoen (zie Tabel 9) zijn er weinig andere mogelijkheden dan PPS gebruiken. Daarbij heeft VNO-NCW Noord aangegeven dat bij maximale scope er tot €150 miljoen te verdienen zou kunnen zijn rond de ZRG, maar dit zal dus niet voldoende zijn om het gat in het budget van €400 miljoen op te vullen. Zowel het Rijk²⁶ als de Provincie hebben aangegeven dat er geen geld bij het huidige budget voor de ZRG zal komen. Verder is het de vraag of het Rijk zal toestaan dat de gemeente een tunnel zou bouwen. De voorgestelde onderhoudskosten van een tunnel zoals in het conceptrapport aangegeven, waren 180 miljoen euro per jaar. Dit is vier keer meer dan de hoogste onderhoudskosten van de duurste variant. Deze rekening zal het Rijk moeten betalen, want het betreft een rijksweg. Maar willen ze dat ook?

Uiteindelijk zal het bij de gekozen variant dus gaan om geld. Wil de gemeente vasthouden aan een tunnelvariant dan zal ze moeten aangeven hoe er in de benodigde extra financiën zal worden voorzien. Anders zal er een keuze worden gemaakt uit de drie overige opties. Gezien de financiën en de maatschappelijke meerwaarde zal waarschijnlijk de keuze vallen op de weg-op-palenvariant.

7.6.3. Meerwaarde

De mogelijke meerwaarde die PPS kan brengen aan dit project zoals verwacht door de verschillende partijen is redelijk eensluidend.

De uitkomsten waren dat de gemeente, provincie en Rijkswaterstaat niet geloven in mogelijkheden voor value capturing. Hooguit bij een mogelijke tunnelvariant. Door verbreding van de scope van het project zal het waarschijnlijk weinig meer opbrengen voor PPS, behalve als bijvoorbeeld het stationsgebied binnen de scope zou worden gebracht. Echter hiervan is bekend dat het ontwikkeld gaat worden door ProRail en VROM (Gemeente Groningen, 2008c), dus dat kan geen onderdeel van de scope meer worden. De gemeente gelooft sterk in fiscaliteit en goede fasering van het project. Door beide maatregelen valt geld op het totaal te besparen. Rijkswaterstaat ziet vooral financiële meerwaarde in marktwerking. Daardoor kan er waarschijnlijk meer gerealiseerd worden voor minder geld.

Gebiedsgerichte meerwaarde kan volgens de verschillende partijen voornamelijk ontstaan bij de tunnelvariant. Dit zal dan bestaan uit het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit door terugdringen van geluidsoverlast en verbeteren luchtkwaliteit en verminderen barrièrewerking van de weg door

²⁶ Met het Rijk bedoel ik in deze paragraaf het ministerie van V&W.

de stad. De andere drie varianten hebben deze voordelen niet. Alleen de weg-op-palenvariant heeft door het lagere ruimtebeslag een voordeel ten opzichte van de andere twee overgebleven varianten als het gaat om ruimtelijke meerwaarde.

Wat er voor de verschillende partijen echt uitsprong als vorm van meerwaarde is het vroegtijdig gebruik van de markt en het vervlechten van de verschillende processen. Deze twee vormen van innovatieve meerwaarde zouden ook zeker in het proces gebruikt moeten worden. Ze zijn in principe niet gebonden aan PPS en kunnen onder de noemer “innovatieve aanbesteding” gebruikt worden. Innovatieve meerwaarde door vervlechting en het gebruiken van de kennis van de markt zijn bij een complex project als de ZRG zeker goed te gebruiken.

Eigenlijk lijkt er veel meerwaarde te realiseren bij dit project die niet noodzakelijkerwijs door een PPS constructie gecreëerd hoeft te worden.

7.6.4 Samenwerking

De vragen over samenwerking zijn bij de interviews niet altijd even uitgebreid beantwoord. Toch kwamen er zaken naar voren over de vijf verschillende factoren.

Het vertrouwen tussen gemeente en provincie op bestuurlijk niveau kan beter.²⁷ Dit kwam in alle interviews naar voren, hoewel dit niet overal in even sterke bewoordingen werd aangegeven. Op ambtelijk niveau lijken de verhoudingen wel beter te liggen, dat gaven de provincie en Rijkswaterstaat duidelijk aan. Zowel de gemeente als de provincie hebben momenteel vertrouwen in hun samenwerking met Rijkswaterstaat, waardoor deze partij waarschijnlijk een rol kan spelen om de andere twee partijen bijeen te krijgen als het gaat om de ZRG. De markt heeft ten opzichte van de overheid in algemene zin een licht wantrouwende houding. Dit komt doordat de markt in een vroeg stadium met ideeën komt voor een oplossing, waarmee de overheid in eerste instantie niets doet, maar deze later wel gebruikt. Deze vorm van “brain picking” moet niet kunnen voorkomen door de ideeën die de markt inbrengt van te voren een status te geven.

Momenteel hebben alle partijen wel gezamenlijke doelen, namelijk het aanpakken van de ZRG, maar het belang dat ze daarbij willen dienen is nog niet verenigbaar. Alle partijen willen wel de congestieproblematiek op de ZRG aanpakken, maar de manier waarop is nog niet afgesproken. De gezamenlijke doelen worden dus pas geformuleerd als er een bestuurlijk voorkeursalternatief ligt. Dan zal ook besproken worden of PPS een manier is om het project uit te voeren.

De context van de samenwerking is redelijk stabiel. Alle partijen weten waar ze aan toe zijn en er zijn de komende tijd geen verkiezingen. Bij alle interviews kwam naar voren dat dit geen probleem is op het moment. Toch heeft dit meer impact dan dat de geïnterviewden waarschijnlijk realiseren.

²⁷ Ter illustratie van de verhouding tussen gemeente en provincie het volgende. De m.e.r.-procedure voor de N361 (Groningen – Winsum - Mensingeweer) is onlangs afgerond. De provincie kiest bij deze weg voor de variant die over een bepaalde afstand het belangrijke natuurlandschap de Koningslaagte kruist. Echter de gemeente heeft ook inspraak op deze beslissing, aangezien de aansluiting voor deze weg met de ringweg op haar grondgebied ligt. Het college van de gemeente heeft al aangegeven dat ze de noodzaak voor deze nieuw aan te leggen weg niet in zien en onacceptabel vinden (Gemeente Groningen, 2008d). Dit type verschillen van inzicht zullen niet helpen bij het verkrijgen van wederzijds vertrouwen.

Als op verschillende vragen ontwijkend wordt geantwoord dan blijkt toch dat de context niet zo stabiel is als men wil doen geloven.

Qua coöpetitie weten de partijen goed van elkaar waar de sterke punten liggen. De gemeente geeft wel aan dat ze eraan twijfelt op de provincie wel goed begrijpt waar de belangen voor de gemeente liggen. Dus dat aspect van coöpetitie, het begrijpen van elkaars belangen is volgens de gemeente niet geheel aanwezig. De provincie zou echter hetzelfde kunnen zeggen, maar dan geredeneerd van de andere kant. Dit verschil van mening berust uiteindelijk weer op vertrouwen. Een goed bestuurlijk voorkeursalternatief waar iedereen achter staat zal helpen om het vertrouwen weer beter te maken. Iedereen gaf aan voldoende beeld te hebben wat ze van marktpartijen konden verwachten.

Het inzicht dat bij de verschillende partijen momenteel bestaat over PPS staat redelijk vast. Rijkswaterstaat schuift steeds verder op richting meer vrije markt in de contracten, terwijl de gemeente en provincie hier nog niet zo ver mee zijn. Dat PPS nuttig is kan zeker gezien worden als beleidsovertuiging. De uitspraken bij de gemeente met een negatieve klank over PPS geven aan dat de houding van de gemeente over PPS bij weginfrastructuurs niet snel zal veranderen. Bij hen bestaat dit beleidsinzicht zeker nog niet. Mochten Rijkswaterstaat en de marktpartijen toch graag PPS willen, dan is het in hun belang om de gemeente van het nut en de noodzaak te overtuigen.

Deel IV: Eindbalans

8. Analyse, conclusies en aanbevelingen

"Truth is subject to too much analysis" - Frank Herbert, Amerikaans science-fiction schrijver (1920 - 1986)

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal eerst ingegaan worden op een analyse van de casestudy, gecontrasteerd met de meerwaarde mogelijkheden van de ZRG. Vervolgens zal ingegaan worden op de resultaten over samenwerking en wat dat voor invloed heeft op de ZRG. Daarna zullen de verschillende deelvragen en de hoofdvraag beantwoord worden met de kennis die in dit onderzoek is verzameld. Nadien zal een aanbeveling gegeven worden over hoe verder te gaan met PPS bij de ZRG in het licht van dit onderzoek. Tenslotte zal reflectie op het onderzoek het hoofdstuk afronden.

8.2 Meerwaarde van PPS en de ZRG

In hoofdstuk 6 is aangegeven waar de kansen op meerwaarde in de praktijk liggen. Voor een overzicht hiervan zie Tabel 8. In het voorgaande hoofdstuk is aangegeven waar de kansen op meerwaarde volgens de experts liggen bij de ZRG (7.6.3). Hier zullen beide meningen samen geanalyseerd worden om te komen tot een ex ante beeld van de meerwaarde die bij de ZRG gerealiseerd kan worden.

In het voorgaande hoofdstuk is een beeld geschetst van de ontwikkeling van de ZRG. Daarbij is duidelijk gemaakt dat er momenteel vier varianten zijn die gebruikt worden om de nieuwe verkenning uit te voeren. Variant 1: Alle-richtingen variant, variant 2: parallelstructuurvariant, variant 3: weg-op-palenvariant en variant 4: tunnelvariant. Omdat dit project zich nog altijd in de verkenningfase van de tracéwetprocedure bevindt (zie Figuur 8), is er nog geen PPC uitgevoerd. Om een indicatie te krijgen van de mogelijkheden die de markt biedt is er tijdens de tweede verkenning een marktscan uitgevoerd. Bij deze marktscan is een aantal meerwaardeopties genoemd waarvan drie relevant voor dit onderzoek. Dit zijn: gebiedsontwikkeling, meervoudig ruimtegebruik en vervlechting (Rijkswaterstaat, 2007:110). De uitwerking van deze meerwaardeopties in het verkenningenrapport is summier.

Op basis van de vier varianten zal een analyse gemaakt worden welke meerwaarde door PPS te verwachten is gezien de uitkomsten van de casestudy en de mening van de experts. Hierbij is gelet op drie verschillende categorieën van meerwaarde die hier ook gehandhaafd zijn. Het toetsingskader dat gebruikt is bij de cases (Bijlage 2) zal ook hier toegepast worden.

8.2.1 Financiële meerwaarde

Bij alle vier de varianten zal marktwerking kunnen zorgen voor financiële meerwaarde. Zoals beschreven bij de N31 en waarschijnlijk ook bij de A2 Maastricht helpt een goed opgezette aanbesteding om meer kwaliteit te krijgen voor hetzelfde geld. Zoals uit de theorie en praktijk is gebleken, lijkt de markt beter te zijn in projectbeheersing, zowel qua tijd als qua geld. Deze projectbeheersing is niet terug gekomen in de discussie met de experts. BTW-compensatie is een punt dat ook als kans naar voren is gebracht in het verkenningrapport. De vraag is echter of dit project goed te scheiden is in een rijksdeel en een gemeentelijk/provinciaal deel. De gemeente Groningen is hier wel van overtuigd en ook de provincie ziet daar wel mogelijkheden. Echter de minister van Financiën kan het tegenhouden, zoals bleek bij de A2 Maastricht.

De uiteindelijke contractvorm zal ook meespelen bij de financiële meerwaarde. Maar de

contractvorm is ook afhankelijk van de scope bij het project. Dus eigenlijk moet eerst gekozen worden hoe de weg zal worden verbeterd voordat hier conclusies over getrokken kunnen worden. Hierbij is het belangrijk om te kijken naar de uitkomst van de PPC, maar ook na te denken over de vraagtekens die bij de A2 Maastricht zijn ontstaan over dit instrument. Door de onbekendheid met de contractvorm alliantie bij een groot infrastructuurproject is het waarschijnlijk uitgesloten dat dit de contractvorm zal kunnen worden bij de ZRG. Mocht PPS doorgaan dan zal dit dus uitgevoerd worden met een concessiemodel contractvorm waarmee meer ervaring is opgedaan. De vraag wordt dan of de financiering (F) en het onderhoud (M) onderdeel van het contract zullen zijn. Voor de financiering geldt dat de markt alleen wil voorfinancieren als er iets terug te verdienen valt. Dit was duidelijk een van de voordelen van zowel Sijtwende als de A2 Maastricht. De markt zag dat ze daar iets te winnen had. Dat er vervolgens een gedeelte van de winst moet terugvloeien naar de weg of omgeving (value capturing) is dan niet zo bezwaarlijk. VNO-NCW beaamt dit ook in het interview. De raming die zij hebben voor maximale terugverdien capaciteit met maximale scope is €150 miljoen. Direct aan de A7/N7 in Groningen zijn hier echter weinig kansen voor. De bebouwing is in het algemeen erg dicht op de ZRG en veel ruimte voor de markt om de voorfinanciering terug te verdienen lijkt er niet. Het zuidelijke stationsgebied van de stad Groningen zou hier in theorie een optie voor geweest zijn, maar onlangs is besloten dat de gemeente dit samen gaat ontwikkelen met NS, ProRail en het ministerie van VROM. Bijna alle grond van het stationsgebied is ook in handen van ProRail, NS en ABN AMRO (Gemeente Groningen, 2008c) waardoor het moeilijk zou zijn om dit in te brengen bij het project. De gemeente, provincie en Rijkswaterstaat geloven momenteel niet dat er financiering voor de weg mogelijk is middels value capturing.

Bij de N31 was terugverdienen in de omgeving geen onderdeel van het contract, maar werd de voorfinanciering gedaan om via onderhoud het geld weer terug te verdienen. Dit zou natuurlijk bij alle vier de varianten mogelijk zijn. Daarom lijkt me de F in het contract alleen aannemelijk als er ook een M in staat.

Dus, financiële meerwaarde kan bij de ZRG ontstaan door marktwerking en betere projectbeheersing door de markt in algemene zin. BTW compensatie is niet uitgesloten, maar biedt geen grote kans, gezien precedent. Afhankelijk van de gekozen variant zal een contractvorm gekozen moeten worden. Het is aannemelijk dat dit een concessiemodel zal zijn, bijvoorbeeld DBFM of DB. Afhankelijk van dit model zijn weer verschillende meerwaardeopties mogelijk, maar dat gaat richting speculatie als daar een beeld van gegeven wordt.

8.2.2 Gebiedsgerichte meerwaarde

De gebiedsgerichte meerwaarde is erg afhankelijk van de scope die het project uiteindelijk zal hebben. Des te groter de scope, des te groter het gebied en des te meer mogelijkheden om in het project samen te voegen. Een groot aantal bouwactiviteiten rondom de ZRG is in de afgelopen jaren gestart. Voorbeelden hiervan zijn het bedrijventerrein Westpoort, de kantoren- en woningbouw bij het Europapark en de nieuwe wijk Meerstad. Omdat deze projecten grotendeels in de realisatiefase zitten kunnen deze niet aantakken bij de ruimtelijke ontwikkeling van de ZRG. Hierdoor valt de mogelijkheid voor value capturing bij de eerste drie varianten grotendeels af. Bij een tunnelvariant is dit wel mogelijk omdat de functionele ruimte omhoog gaat zoals bij Sijtwende. Daardoor kan er wel vastgoedontwikkeling plaatsvinden, maar de verdienste daarop zal waarschijnlijk in geen verhouding staan tot de totale kosten van de weg met tunnel. De vraag is verder of deze nieuwe ruimte wel voor vastgoed bestemd wordt, aangezien ook het in ere herstellen van het Sterrebos op deze locatie erg belangrijk is (zie Bijlage 8). Daarnaast zal de ondertunneling bij de wijk Oosterpoort weinig extra ruimte scheppen, omdat de bebouwing hier

zeer dicht op de weg staat. Door deze tunnelvariant zullen wel andere vormen van gebiedsgerichte meerwaarde ontstaan, zoals minder geluidsoverlast, betere luchtkwaliteit, minder barrièrewerking in de stad door de weg en daardoor betere ruimtelijke kwaliteit. De gemeente Groningen en de Milieufederatie Groningen vinden dit erg belangrijke aspecten van de tunnelvariant, die ondanks gebrek aan budget wel serieus wordt genomen.

Als er nu gekeken wordt naar de eerste drie varianten, blijkt dat de weg-op-palenvariant hier qua ruimtelijke kwaliteit het beste uitkomt, doordat het voornamelijk er minder beslag op legt. Deze meerwaarde wordt bij deze variant gerealiseerd of deze nu wel of niet gebouwd wordt via een PPS contractvorm. Echter, de markt kan natuurlijk altijd innovatieve ideeën hebben waardoor het project geoptimaliseerd kan worden.

8.2.3 Innovatieve meerwaarde

Innovatieve meerwaarde kan zeker ontwikkeld worden bij de ZRG. Als de markt in een vroeg stadium, nadat de scope is vastgesteld bij het project betrokken wordt, dan zullen er zeker mogelijkheden liggen. Ook kan de markt al mogelijkheden aangeven tijdens de nieuwe verkenning door middel van een marktconsultatie. Waarschijnlijk dat, ook al wordt er niet gekozen voor PPS een marktconsultatie zal helpen in het in perspectief zetten van de verschillende varianten en de meerwaarde. Zowel de gemeente als VNO-NCW Noord gaven dit aan in de interviews, waardoor het een hoge kans van slagen heeft. Een marktconsultatie zal zeker de kansen op inhoudelijke innovatie verhogen. Ook kan er net zoals bij de A2 Maastricht gebruik gemaakt worden van een wensenlijstje om zo innovativiteit te stimuleren.

Vervlechting van de processen die hiermee samenhangen (aanbesteding, ruimtelijke ordening en tracéwetprocedure) zal verder zorgen voor optimale mogelijkheden voor de markt om innovaties te kunnen toepassen. Alle partijen waren enthousiast over het gebruiken van vervlechting bij de ZRG. De vraag hierbij is of de omgeving van de ZRG complex genoeg is om de concurrentie gerichte dialoog te gebruiken. Maar als alle partijen het erover eens zijn dat het de beste methode is, dan zal die drempel ook wel geslecht kunnen worden.

Mocht de ZRG door middel van een PPS contractvorm worden uitgevoerd dan hebben is er in Nederland weer meer ervaring opgedaan met PPS. Het voordeel hiervan is dat de deal flow weer groter wordt. Zoals eerder is aangetoond betekend een grotere deal flow, een betere mogelijkheid voor marktpartijen en overheden om PPS te standaardiseren. Door het proces te standaardiseren wordt het uiteindelijk goedkoper. VNO-NCW Noord was alleen om die reden al erg enthousiast over PPS.

Er zijn dus genoeg mogelijkheden voor meerwaarde bij de ZRG. Dit kan zowel door een PPS aanbestedingsvorm of innovatieve aanbesteding. Het meeste hangt af van de variant waar voor gekozen gaat worden. Als er wel PPS gebruikt gaat worden, dan is het belangrijk om van de leermomenten uit andere projecten te leren. Deze informatie kan worden besproken met de PPS Kennispool van Rijkswaterstaat. In de onderstaande tabel wordt het voorgaande nogmaals samengevat.

Tabel 10: Overzicht Meerwaarde bij de ZRG

Meerwaarde	ZRG
Financiële	Marktwerking kan zorgen voor meer kwaliteit voor dezelfde prijs, mee financiering markt mogelijk door DBFM, kleine kans op value capturing, kleine kans op BTW-compensatie
Gebiedsgerichte	Kleine kans op value capturing, sterk afhankelijk van de gekozen variant. Veel mogelijkheden bij tunnel (geluidsoverlast, leefbaarheid, ruimtelijke kwaliteit), veel minder bij andere varianten.
Innovatieve	Vroeg marktkennis gebruiken in het proces, vervlechting, wensenlijst zoals bij Maastricht.

8.3 Samenwerking en de ZRG

In het voorafgaande hoofdstuk is ook aangegeven hoe de samenwerking tussen de verschillende partijen er voor staat gezien de samenwerkingsfactoren die uiteen gezet zijn in hoofdstuk 5. De invloed van de mogelijke meerwaarde wordt hier besproken. De belangrijkste twee samenwerkingsfactoren daarvoor zijn vertrouwen en beleidsinzicht. Met vertrouwen staat of valt een samenwerking en zoals al geconcludeerd is dit momenteel niet optimaal aanwezig. Daarnaast moet het beleidsinzicht aanwezig zijn om verder te gaan met een PPS. Hiervan is ook aangetoond dat het geen gedeelde opvatting is bij alle partijen dat bij weginfrastructuur PPS de beste oplossing is. De andere drie factoren zijn vooral doorslaggevend zo gauw bekend is welke variant gekozen gaat worden. Coöpetitie inzichten, wie is waar het beste in en het verdelen van de taken lopen al redelijk goed. Het inzicht in elkaars belangen kan beter en zal tijdens de nieuwe verkenning en de fase daarna meer moeten uitkristalliseren. Gezamenlijke doelen worden pas vastgesteld als bekend is welke variant gekozen is. Hoewel een gezamenlijk doel eigenlijk alvast staat, namelijk de aanpak van de congestieproblematiek van de ZRG. Als niet alle partijen dit gezamenlijk doel onderschrijven, is er geen samenwerking mogelijk. Ook moet er gezorgd worden voor een blijvende stabiele context na het nemen van de beslissing voor een variant. Het zal zeker nog enige tijd duren voordat er begonnen zal worden met de realisatiefase, aangezien er nog eerst een planstudie zal volgen (zie Figuur 8). Gedurende die periode moet iedereen wel achter de genomen beslissing blijven staan. Politieke verschuivingen kunnen hierbij een risico zijn.

Mogelijkheden die aan zijn gegeven in het theoretisch kader om deze problemen het hoofd te bieden kunnen gebruikt worden. Voor een beter vertrouwen is het mogelijk om Huxham en Vangens vertrouwensopbouw model te gebruiken (zie Figuur 6). De eerste stap is hier “zorg voor een realistisch, maar bescheiden, succesvol resultaat”. In principe kan de nieuwe verkenningsstudie hiervoor gebruikt worden. De kans is echter aanwezig dat dit niet klein en bescheiden genoeg is. Maar dat risico moet misschien onderkend worden bij de verkenningsstudie. Als het herbouwen van de vertrouwensrelatie als een van de doelen genoemd wordt van de studie, dan wordt het risico onderkend en werkt dit uiteindelijk beter. Tegelijkertijd moet gekeken worden of er misschien andere projecten zijn die dat vertrouwen kunnen ondermijnen, bijvoorbeeld de visie op de weg tussen Groningen en Mensingeweer.

Om te zorgen dat een beleidsinzicht wordt overgenomen door een andere partij geeft Sabatier (Sabatier, 1988) aan dat er confrontatie moet komen met de onvolkomenheden in het huidige inzicht. Dus er zullen argumenten moeten worden gegeven waarom PPS bij weginfrastructuur beter werkt dan traditionele aanbesteding. Mochten Rijkswaterstaat en VNO-NCW Noord deze

tactiek willen gebruiken bij het overtuigen van de andere partijen van de positieve kanten van PPS dan is hier een aantal argumenten voor en tegen die in deze scriptie naar voren kwamen:

Voor: PPS zorgt voor grotere innovativiteit door gebruik van marktkennis; betere projectbeheersing; en meestal voor meer kwaliteit voor hetzelfde geld

Tegen: Extra risico in proces en uitvoer, langere aanbesteding, grotere onzekerheid

Uiteindelijk zal de samenwerking bij de ZRG wel tot stand moeten komen. Maar een samenwerking alleen om het “moeten” inspireert niet tot een succesvolle samenwerking.

8.4 Beantwoording deelvragen

In de introductie zijn de deelvragen gepresenteerd die moesten leiden tot het beantwoorden van de hoofdvraag. In de verschillende hoofdstukken zijn deze vragen reeds beantwoord en hier onder zullen de antwoorden kort samengevat worden.

- Wat is PPS en hoe is het ingekaderd als typering binnen de literatuur, juridische en planologische procedures?

PPS is een manier van samenwerken die op veel verschillende manieren wordt gezien. Ook de definitie van wat wel of niet PPS is, is divers. Vanuit de overeenkomsten van verschillende andere definities is in dit onderzoek een eigen definitie samengesteld:

PPS is een samenwerking tussen een of meerdere overheden met een of meerdere marktpartijen waarbij taken, risico's en opbrengsten worden gedeeld of verdeeld via duidelijke en bindende afspraken, met behoud van eigen identiteit en bevoegdheden bij een te realiseren project.

Deze definitie is erg algemeen, maar heeft naar mijn huidige inzicht wel alle elementen van PPS die bij weginfrastructuur noodzakelijk zijn. In Nederland is PPS de afgelopen decennia in opkomst. De internationale successen met PPS zijn ook hier doorgedrongen en de afgelopen tien jaar is er bij verschillende projecten gebruik van gemaakt (N31, A59). Binnen de literatuur wordt PPS vooral gezien als een manier om de markt mee te laten financieren met infrastructuur. Daarbij komt dat de markt beter is in projectbeheersing en vaker kennis bezit die de overheid niet heeft. Met deze voordelen kan de markt soms beter en goedkoper infrastructuur aanleggen dan de overheid. Weginfrastructuur aanleggen gaat volgens wetten en procedures die in hoofdstuk 3 uitgebreid besproken worden. Hier wordt niet specifiek met PPS rekening gehouden. De huidige regelgeving is al ingewikkeld genoeg. Desondanks is er toch een methode ontwikkeld om de markt eerder bij dit proces te betrekken, namelijk vervlechting. Hierbij zijn de Europese aanbestedingsregels toegevoegd aan het geheel van procedures voor wegaanleg (zie Figuur 9). Hierdoor kunnen op verschillende momenten tijdens het doorlopen van het MIT marktpartijen aan het proces meedoen.

- Hoe wordt meerwaarde gecreëerd door PPS bij weginfrastructuur en welke vormen kunnen er onderscheiden worden?

De voordelen voor de samenleving die PPS oplevert wordt ook wel meerwaarde genoemd. Deze meerwaarde wordt door Bult-Spiering verdeeld in vier categorieën: financiële, procesmatige, externe en inhoudelijke meerwaarde (zie Tabel 1). Voor het onderzoek zijn deze categorieën veranderd in drie, namelijk financiële, gebiedsgerichte en innovatieve meerwaarde. Een manier om financiële meerwaarde bij PPS te creëren is door gebruik te maken van value capturing. Hierbij kan de winst die een marktpartij maakt bij een infrastructuurproject gedeeltelijk terugvloeien naar de samenleving. Dit kan het wegenproject zelf zijn, maar ook andere publieke functies voor het

gebied, zoals parken en scholen. Dit komt erg overeen met wat uit de praktijk blijkt (zie vraag Hoe wordt meerwaarde bij PPS gerealiseerd in de praktijk?)

- Welke factoren liggen ten grondslag aan een goede samenwerking?

Om deze vraag te beantwoorden is gebruik gemaakt van een drietal verschillende theorieën over samenwerking. De eerste gaat over inzien van de overtuiging van de ander. Als de andere partij waarmee je wilt samenwerken een bepaalde overtuiging heeft die strijdig is met de samenwerking, dan is het belangrijk om te weten hoe diep die overtuiging zit. Daarom is gebruik gemaakt van de theorie van Sabatier die hier drie schakeringen in geeft, namelijk de kernovertuiging, de beleidsovertuiging en secundair aspect. De tweede gebruikte samenwerkingstheorie is coöpetitie. Het doel van de theorie is om inzicht te krijgen hoe de belangen van de verschillende groepen waarmee samen wordt gewerkt met elkaar samen hangen. Daardoor kan de grootste toegevoegde waarde bereikt worden. Het is noodzakelijk om te weten wie dan waar het beste in is, hoe je elkaar hierbij kunt aanvullen en met welke doelen de andere groep aan tafel zit. De derde theorie gaat over *collaborative advantages*. Deze op praktijk gebaseerde theorie van Huxham en Vangen richt zich op verschillende factoren die aanwezig moeten zijn om te zorgen voor een geslaagde samenwerking. Zonder die factoren verzandt de samenwerking in *collaborative inertia*. Er zijn drie factoren uitgelicht die het beste pasten bij dit onderzoek, namelijk: vertrouwen, gezamenlijke doelen en dynamiek. Uit deze drie theorieën volgen vijf verschillende factoren die getoetst zijn in dit onderzoek namelijk: beleidsinzicht t.o.v. PPS, coöpetitie, vertrouwen, gezamenlijke doelen en dynamiek. De toetsing aan de empirie van deze factoren wordt beantwoord in de vraag: Is er een basis aanwezig voor een goede samenwerking voor PPS tussen de betreffende partijen bij de ZRG?

- Welke verschillende PPS contractvormen zijn er te onderscheiden?

In hoofdstuk vier wordt duidelijk gemaakt dat er twee hoofdvormen zijn van PPS, namelijk het concessiemodel en het alliantiemodel. Het concessiemodel kent veel verschillende vormen. Deze contractvorm kan bestaan uit bijvoorbeeld alleen ontwerpen en bouwen (DB contract) maar kan verder uitgebreid worden naar DBFM: ontwerpen, bouwen, financieren en onderhouden. In het buitenland zijn veel verschillende variaties op deze contractvorm mogelijk (zie Figuur 10), terwijl in Nederland er gebruik wordt gemaakt van een beperkt aantal contractvormen. Hierbij worden de minder uitgebreide contracten zoals DB, DC en DBM momenteel nog het meest gebruikt. Deze laatste drie contracttypen worden niet als PPS geclassificeerd. Deze vallen in de categorie “innovatief aanbesteden”. Dit betekent dat het een nieuwe contractvorm betreft die anders is dan de oude traditionele manier van aanbesteden, maar nog niet zo ver gaat als PPS.

Het alliantiemodel is in Nederland tot nu toe zelden toegepast. Het grootste verschil tussen beide modellen is dat bij concessiemodellen voor een groot gedeelte de oude opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie tussen overheid en markt in stand wordt gehouden, terwijl bij een alliantiemodel partijen meer als gelijken optreden. Daarom wordt door wetenschappers dit laatste model vaak al een meer “echte” PPS bestempeld. Rijkswaterstaat is begonnen met experimenten met dit model en is van plan om het in de toekomst vaker te gaan gebruiken.

- Hoe wordt meerwaarde bij PPS gerealiseerd in de praktijk?

Door middel van drie cases is aangetoond dat bij verschillende projecten verschillende vormen van meerwaarde gecreëerd kunnen worden. Bij de meer gebiedsgerichte projecten die hier besproken zijn is value capturing een groot onderdeel van het geheel. De vastgoedontwikkeling was bij Sijtwende zelfs groter in kosten dan de aan te leggen infrastructuur. Daarnaast was bij de N31 duidelijk dat marktwerking ook een grote invloed heeft op de uiteindelijke prijs van het geheel. Bij

de A2 Maastricht en Sijtwende kon dit niet bekeken worden, omdat voor de A2 de aanbesteding nog niet is afgerond en bij Sijtwende helemaal geen aanbesteding heeft plaats gevonden.

Belangrijk is dat bij alle drie projecten vormen van innovatieve meerwaarde zijn ontwikkeld. Onder andere omdat alle projecten uniek in hun soort waren en bijdroegen aan de deal flow voor de marktpartijen. Door marktpartijen de mogelijkheid te geven om het project te optimaliseren, zelfs al is deze ruimte nog zo klein als bij de N31, blijkt dat innovatie mogelijk is.

- Welke meerwaarde zou bij de ZRG door PPS gerealiseerd kunnen worden?

De grootste kans ligt bij innovatie. Innovatieve meerwaarde door vroege marktbetrekking zal helpen om zowel het project als het proces te optimaliseren. Verder kan door middel van marktwerking en misschien BTW-compensatie gezorgd worden voor financiële meerwaarde. Ook kunnen marktpartijen hieraan bijdragen door betere projectbeheersing in tijd en geld. Value capturing is waarschijnlijk niet of nauwelijks mogelijk. Ruimtelijke meerwaarde kan mogelijk zijn, maar dit is afhankelijk van de variant die gebouwd gaat worden en niet zozeer van de contractvorm. De meerwaardetoets PPC zal uitgevoerd moeten worden als het project in de planstudiefase is. Dan zullen de meer gedetailleerde vormen van meerwaarde duidelijk worden. Hoewel er enige vraagtekens bij dit instrument gezet kunnen worden, gezien het gebruik van de uitkomst bij de A2 Maastricht.

- Is er een basis aanwezig voor een goede samenwerking voor PPS tussen de betreffende partijen bij de ZRG?

Momenteel is er niet voldoende basis voor het uitvoeren van PPS bij de ZRG. Dit komt door het ontbreken van een bestuurlijk voorkeursalternatief, zodat nog geen gezamenlijke doelen opgesteld kunnen worden. Verder is het vertrouwen tussen gemeente en provincie onvoldoende om een PPS traject in te stappen. De reden hiervoor was onder andere dat de gemeente niet vindt dat haar belangen voldoende erkend worden door de provincie. Daarnaast speelt ook dat de politieke kleuren van de bestuurders (CDA en GroenLinks) met elkaar kunnen conflicteren. Als laatste delen zowel gemeente als provincie het beleidsinzicht van Rijkswaterstaat en de markt over PPS niet. Zij houden momenteel nog liever vast aan de traditionele opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie met de markt bij het aanleggen van weginfrastructuur. Zolang niet alle partijen achter een bepaalde koers staan is het onmogelijk om die koers uit te voeren.

- Hoe kan de ZRG fase 2 uitgevoerd worden door middel van PPS binnen de huidige publiek-publieke context?

Door een goede marktconsultatie bij een bestuurlijk voorkeursalternatief moet het mogelijk zijn om een indruk te geven van de mogelijkheden die PPS biedt. Hierdoor zouden provincie en gemeente van inzicht kunnen veranderen. Zelfs als dit niet uitmondt in een PPS-contractvorm moet het mogelijk zijn om een innovatieve vorm van aanbesteden met vervlechting te gebruiken bij de ZRG. Mocht er uiteindelijk wel besloten worden tot een PPS-contractvorm dan zal dit waarschijnlijk een DBFM contract zijn en geen alliantiemodel. Met deze laatste vorm is te weinig ervaring opgedaan om die bij complexe project in te zetten.

8.5 Beantwoording hoofdvraag

Door de antwoorden op de deelvragen en de informatie die het onderzoek verder heeft voortgebracht is het nu mogelijk om een antwoord te geven op de hoofdvraag van dit onderzoek.

Welke vormen van meerwaarde kunnen gecreëerd worden door PPS voor de Zuidelijke Ringweg

Groningen en welke factoren binnen de publiek-publieke context kunnen van invloed zijn op een PPS-constructie hier?

Zowel financiële als innovatieve meerwaarde kunnen gecreëerd worden door PPS. Hier zijn opties te bedenken waarbij beide categorieën tegelijkertijd gecreëerd kunnen worden zoals aangegeven in Figuur 12. Deze wederzijdse afhankelijkheid kan ontstaan door mogelijkheden op innovatie die ook gelijk zorgen voor financiële voordelen. Gebiedsgerichte meerwaarde is waarschijnlijk in mindere mate mogelijk, maar dit is ook afhankelijk van de variant die gekozen zal worden. Bij een tunnelvariant, die waarschijnlijk alleen maar door PPS gebouwd kan worden, zal gebiedsgerichte meerwaarde zeker een onderdeel zijn. De problemen binnen de publiek-publieke context komen voornamelijk omdat er nog geen bestuurlijk voorkeursalternatief is gekozen. Dit hangt samen met de vertrouwenskwestie tussen gemeente en provincie op bestuurlijk niveau. Daarnaast spelen ook de terughoudende en sceptische houding van gemeente en provincie ten opzichte van PPS. Deze twee factoren beïnvloeden een mogelijke PPS bij de ZRG nog het meest. Daarom zijn de kansen voor een PPS constructie binnen de huidige context beperkt.

De hypothese bij dit onderzoek luidde:

Door PPS is het mogelijk om meerwaarde te creëren bij de ZRG, maar de noodzakelijke samenwerking is nog niet aanwezig.

Nu valt te zeggen dat deze hypothese klopte. Zoals hierboven is aangegeven zijn er zeker mogelijkheden op meerwaarde bij de ZRG, maar ontbreekt momenteel nog het nodige vertrouwen en beleidsinzicht bij de samenwerking om het project als PPS uit te voeren.

8.6 Conclusies

Publiek-private samenwerking is een goede manier om de goede eigenschappen van de markt te gebruiken bij weginfrastructuurprojecten. Deze eigenschappen zijn: concurrentiekracht, innovativiteit en goede projectbeheersing. Deze zijn de redenen om momenteel voor PPS te kiezen. In Nederland is er een gestage voortgang te zien met het ontwikkelen van PPS bij weginfrastructuur. Gezien het feit dat PPS door middel van het concessiemodel nog altijd het meeste wordt toegepast blijkt dat Nederland er nog lang niet is. Bij echte PPS is er een gelijkwaardige verhouding tussen markt en overheid, maar in de praktijk is hier nog geen sprake van. De traditionele opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie is maar langzaam aan het veranderen. Maar door kleine stappen te nemen, zal het evenwicht langzaamaan verschuiven.

Het creëren van meerwaarde is een van de belangrijkste onderdelen bij PPS. Daarom zijn er door Rijkswaterstaat ook meerwaardetoetsen ontwikkeld om voorspellingen te doen bij mogelijke PPS-projecten. Meerwaarde is moeilijk in categorieën te plaatsen, omdat er snel veel overlap zit tussen de verschillende vormen. Ruimtelijke meerwaarde kan zorgen voor waardestijging, wat resulteert in een financiële meerwaarde. Projectinnovatie door de markt kan zorgen voor lagere kosten, en een betere ruimtelijke kwaliteit. Daarom moet een categorisatie van meerwaarde zoals hier niet gezien worden als een definitieve indeling maar meer als manier om het fenomeen te onderzoeken. Bij de ZRG is momenteel nog niet definitief te zeggen wat haalbaar is als meerwaarde. Dit is onmogelijk omdat nog niet bekend is welke variant gekozen gaat worden en welke contractvorm gebruikt gaat worden. Niettemin kan door de verschillende andere cases een idee gegeven worden welke vormen van meerwaarde te realiseren zullen zijn. Zoals hierboven uitgelegd zullen de voornaamste vormen marktwerking, projectbeheersing en innovatie door kennis van de markt zijn. Specifiek ingaan op mogelijke gebiedsgerichte meerwaarde is lastig

zolang er geen bestuurlijke voorkeursvariant is. Er zijn zeker mogelijkheden bij de varianten 3 en 4, maar om speculatie te voorkomen zijn hier geen directe conclusies aan te verbinden.

Samenwerking is in dit onderzoek bekeken door vijf verschillende factoren te toetsen bij de publiek-publieke context en de marktpartijen. Aangetoond is bij de ZRG dat er verschillende punten zijn die PPS in de weg staan. Zo is er beperkt vertrouwen tussen gemeente en provincie op bestuurlijk niveau, zoals bleek uit verschillende interviews. Dit zal als er tot een bestuurlijke voorkeursvariant moet worden gekomen zeker verbeteren. Zo gauw deze variant gekozen is zal het makkelijker te zijn om tot gezamenlijke doelen te komen. Daarnaast is de houding van provincie en gemeente ten opzichte van PPS op het moment nog terughoudend. Voordat met PPS begonnen wordt moet iedereen daar de voordelen van inzien. Dus is PPS op het moment nog uitgesloten.

PPS bij de ZRG kan zorgen voor grote voordelen op de langere termijn door de meerwaarde die het kan opleveren. De publiek-publieke context is op het moment echter nog niet zover. Zo gauw als er een bestuurlijke voorkeursvariant is, zijn er zeker mogelijkheden voor een manier van innovatief aanbesteden. Bijna dezelfde voordelen kunnen hiermee op het moment bereikt worden.

8.7 Aanbevelingen

Om zoveel mogelijk gebruik te maken van de bovengenoemde voordelen die PPS biedt aan een project als de ZRG is het zeer nuttig om de volgende aanbevelingen in acht te nemen.

Door de nieuwe verkenning volgens de aanbevelingen van de Commissie Elverding (Commissie Elverding, 2008) zal het planproces anders lopen dan tot nu toe gebruikelijk was. De proceskenmerken die zullen veranderen zijn: eerdere en ruimere participatie van betrokkenen, gebiedsgewijze benadering, geen vrijblijvende termijnen, afsluiting verkenning met een helder politiek besluit: het voorkeursbesluit, afweging van de effecten. Door een gebiedsgewijze benadering zullen ook de bevolking, belangenverenigingen zoals de Milieufederatie aan tafel zitten bij deze verkenning. Dit zijn onderdelen die niet vrijblijvend en ingrijpend anders zijn. Mogelijke verplichtingen zoals een plan-MER moeten zeker verwacht worden, en zullen tijd innemen in het proces. Doordat al in vroeg stadium van het gehele project tot een bestuurlijk voorkeursalternatief moet worden gekomen, is het noodzakelijk om dit besluit niet te zeer dicht te timmeren, zodat optimalisatie door vroege marktbetrekking nog altijd zinvol is.

Het vertrouwen bevorderen tussen de gemeente en provincie is een van de hoogste prioriteiten. Daarom is een stap-voor-stap aanpak gericht op kleine successen om zo langzaam een vertrouwensband op te bouwen waarschijnlijk een goede aanpak. Door dit als een van de impliciete doelen binnen de nieuwe verkenning vast te stellen, kan er gewerkt worden aan deze band. Zo gauw als er vertrouwen is, is het belangrijk om dit zo goed mogelijk in stand te houden. Daarbij moet gelet worden op onderdelen als coöpetitie en gezamenlijke doelen. Stel de doelen niet zo op dat elkaars belangen worden geschaad. Dit is lastig bij de ZRG aangezien de gemeente en provincie zeer verschillende belangen hebben (bevolking ten opzichte van economie) bij de ZRG en de sturing hierbij ook verschilt (op kwaliteit of op snelheid). Het is belangrijk om elkaars positie te bezien middels een coöpetitiebril. Door elkaars belangen beter te begrijpen zal er een compromis gevonden moeten worden. Er is hier een rol voor Rijkswaterstaat weggelegd om deze brug te vormen, aangezien beide partijen wel een goede vertrouwensband hebben met deze partij. Omdat deze samenwerking tot stand "moet" komen zijn de drie stellingen van Teisman actueel:

- Samenwerking moet tot stand komen tussen partijen die elkaar vaak niet vertrouwen

-
- Samenwerking moet tot stand komen tussen partijen die ook met elkaar concurreren
 - Samenwerking moet tot stand komen tussen partijen die een interne manier van werken hebben die samenwerking met externe partijen vrijwel ondoenlijk maakt.

. Het vertrouwen is hier al besproken. Concurrentie en interne manier van werken zijn problemen die vaak optreden. Deze moeten bij het tot stand komen van de samenwerking dan ook onderkend worden. Bij de ZRG moet hierbij gekeken worden naar andere projecten waar de gemeente en de provincie moeten samenwerken of waar concurrentie tussen deze partijen is.

Zo gauw de nieuwe verkenning start, is beginnen met een marktconsultatie van de verschillende varianten een prioriteit. Hierdoor zal in detail duidelijk worden wat de verschillende mogelijkheden zijn van meerwaarde. Ook kan de markt aangeven hoe het project geoptimaliseerd kan worden. Het is belangrijk dat bij deze procesgang regels ten aanzien van brain picking zijn ingesteld, zodat er wederzijds vertrouwen tussen markt en overheid wordt opgebouwd. Door snel inzicht te hebben op mogelijkheden van financiering vanuit de markt kan ook een beslissing genomen worden op basis van budget of een tunneloptie wel of niet verder overwogen moet worden.

Rijkswaterstaat zal rekening moeten houden met de huidige bestuurlijke vertrouwensverhouding tussen provincie en gemeente. Waarschijnlijk kan op ambtelijk niveau een goede uitwerking voor een bestuurlijke voorkeursvariant gemaakt worden. Door de vertrouwensband op ambtelijk niveau, dien u al goed is, te verbeteren, kan mogelijk de bestuurlijke band ook beter worden.

Zolang de gemeente en provincie terughoudend blijven ten opzichte van PPS zal er de eerst komende tijd geen mogelijkheid zijn te voorzien dat een tunnel onderdeel zal uitmaken van de ZRG. Het budgettaire gat is daarvoor te groot.

Rijkswaterstaat zal bij het begin van het proces niet te sterk op PPS moeten inzetten als de enige manier om de weg te realiseren. Door de terughoudendheid ten opzichte van PPS van zowel gemeente als provincie werkt dat averechts. Aannemelijker is een DB of DC contract met bijvoorbeeld vlevlechting van het proces waardoor vroege marktwerking mogelijk wordt. Een DBFM-contract kan in een later stadium tot de mogelijkheden behoren.

8.8 Reflectie

Terugkijkend op dit onderzoek zijn er een aantal constatering te maken. Zo had een andere methodologie gebruikt kunnen worden om de data te vergaren. Enquêtes hadden bijvoorbeeld gebruikt kunnen worden in plaats van interviews met experts. Het voordeel hiervan zou zijn dat er van een groter aantal partijen data verkregen kon worden. Of dan alle vragen naar eer en geweten zouden zijn ingevuld, is dan een gere de twijfel. Daarom is besloten tot persoonlijke interviews, omdat mensen dan eerder geneigd zijn om ook over meer gevoelige onderwerpen hun mening uit te spreken. Deze interviews zijn vervolgens uitgewerkt en naar de experts gestuurd ter controle. Een probleem kan dan wel zijn dat juist de gegevens die je wilt gebruiken door de expert als off limits worden verklaard. De manier om hiermee om te gaan is proberen om zo precies mogelijk te formuleren, dat impliciet toch de mening valt terug te lezen maar niet in die harde bewoordingen. Dit is een vorm van koorddans die erg lastig is. Er zijn zes verschillende partijen geïnterviewd, waarvan er vier uitgebreid belicht zijn. Het was ook mogelijk geweest om een groter aantal groepen te benaderen. Voorbeelden zijn meerdere belangenverenigingen, zoals bewonersverenigingen en sportverenigingen, maar ook de gemeente Haren zou een mogelijkheid zijn geweest. Hier is door beperkte tijd voor het onderzoek niet voor gekozen.

Binnen dit onderzoek is maar een beperkt gedeelte van PPS belicht, namelijk meerwaarde. Andere interessante kanten van PPS zoals risico, proces- en projectbeheersing en proces- en projectmanagement zouden in mogelijke vervolgonderzoeken centraal kunnen staan bij andere infrastructuurobjecten.

Daarnaast is een nader onderzoek naar meerwaardetoetsen wellicht nuttig. Vooral gezien de aanbevelingen van de commissie Ruding en redenen die bij de A2 Maastricht zijn aangedragen lijkt dat dit instrument misschien herzien moet worden. De manier van toetsen bij de PPC die zich toespitst op financiële meerwaarde, terwijl andere factoren zoals complexiteit van het project, bestuurlijke context en risicobeheersing maar in mindere mate meegenomen worden, lijkt een goede start voor herziening.

Literatuurlijst

Artikelen, Hoofdstukken uit boeken en Oraties

- Arts, J et al. (2006) Very early contracting in EIA: Dutch experience with parallel procedures for procurement and EIA. Presented at *the 26th Annual Meeting of the International Association for Impact Assessment* 22-26 May 2006, Stavanger (Norway)
- Coghill, K en D. Woodward (2005) Political Issues of public- private partnerships in G. Hodge & C. Greve (eds.), *The Challenge of Public-private Partnerships: Learning from International Experience*, Edward Elgar, Cheltenham, 2005. 81-94
- Corner, D. (2005) The United Kingdom Private Finance Initiative: the challenge of allocating risk. In: *The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from International Experience*. G. Hodge en C. Greve (eds) Cheltenham: Edward Elgar p 46-47
- Deelstra, Y. et al (2003) Using knowledge for decision-making purposes in the context of large project in The Netherlands, *Environmental Impact Assessment Review* 23 (5), 517-541
- Edelenbos, J. en R. Monnikhof (2002) Sijtwende: een eenzame successtory? In: *Publiek-Private Samenwerking bij Transportinfrastructuur. Wenkend of wijkend perspectief?*. J.C. van Ham, J.F.M. Koppenjan (eds.), Utrecht: Lemma
- Edelenbos, J. en G.R.Teisman (2008) Public-private partnership: on the edge of project and process management. Insights from Dutch practice: the Sijtwende spatial development project. In: *Environment and Planning C: Government and Policy* 26, pp 614-626
- Flyvbjerg, B. (2007) *Truth and lies about megaprojects*. Oratie, TU Delft 26-09-2007
- Grimsey, D. en M. Lewis (2004) *Public Private Partnership: The worldwide revolution in infrastructure provision and project finance*. Cheltenham: Edward Elgar
- Ham J.C. van, J.F.M. Koppenjan (2002) Introductie: de moeizame totstandkoming van publiek-private samenwerking. In: *Publiek-Private Samenwerking bij Transportinfrastructuur. Wenkend of wijkend perspectief?*. J.C. van Ham, J.F.M. Koppenjan (eds.), Utrecht: Lemma
- Heijden, R.E.C.M. van der (1996) Planning large infrastructure projects: seeking a new balance between engineering and societal support. In: *DISP* 125, 18-25
- Hernandez, H. en C. Boendermaker (2007) De meerwaardetoetsen van Rijkswaterstaat. In: *B&G* mei/juni, 12-14
- Hodge, G.A. en C. Greve (2007) Public-private partnerships: an international performance review. In: *Public Administration Review* 67 (3), 545-558
- Huxham, C en S. Vangen (2000) What makes partnerships work? In: *Public-private Partnerships: theory and practice in international perspective*. S.P. Osborne (ed.) London: Routledge p. 293-294
- Huxham, C. en S. Vangen (2004) Doing things collaboratively: Realizing the Advantage or Succumbing to Inertia? In: *Organisational Dynamics* 33 (2), 190-201
- Klink, A. van (2002) Banken en transportinfrastructuur: structuren van geld en risico. In: *Publiek-Private Samenwerking bij Transportinfrastructuur. Wenkend of wijkend perspectief?* J.C. van Ham, J.F.M. Koppenjan (eds.), Utrecht: Lemma
- Knegt, J. (2005) Verdubbeling van N31 Waldwei op stoom. *Transport en Logistiek* 13 (5) pp. 32-33
- Koppenjan, J. en H.van Ham (2002) Partnerships passing in the night. In: *Publiek-Private Samenwerking bij Transportinfrastructuur. Wenkend of wijkend perspectief?*. J.C. van Ham, J.F.M. Koppenjan (eds.), Utrecht: Lemma
- Laan, D. van der (2007) Aanbesteding Maastricht weer een stap verder. *Building business*,

december 2007 p. 26-31

- Nijkamp, P. en S.A. Rienstra (1995) Private sector involvement in financing and operating transport infrastructure. In: *The annals of regional science* 29, 221-235
- Nijsten, R. et al (2008) Early contractor involvement, new roads to innovation! Experiences and challenges in The Netherlands. Presented at Transport Research Arena Europe 2008, Ljubljana
- Peek, G.J. (2003) De mythe van vastgoedopbrengsten aan investeringen in infrastructuur bij integrale gebiedsontwikkeling. In: *Rijksoverheid in debat met wetenschappers: publiek-private samenwerking*. M. Bult-Spiering, J. van der Heijden, M. Hertog, F.Hobma, J. Edelenbos (eds) Delft: Eburon
- Petit, C.H.N.M. (2003) Infrastructuurle en combinatieprojecten: ruimtelijke ordening, aanbesteding en contractvormen. *Bouwrecht*, 1 januari 2003 p1-7
- Poelman, F. (2008) Ringwegtunnel dreamkans voor stad. In: *Dagblad van het Noorden*, 5 april 2008
- Pollitt, M. (2005) Learning from the UK Private Finance Initiative. In: *The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from International Experience*. G. Hodge en C. Greve (eds) Cheltenham: Edward Elgar p 219
- Priemus, H. (2002) Combining spatial investments in project envelopes: current Dutch debates on area development. In: *Planning practice & Research* 17 (4), 455-463
- Rich, V. (1977) Following a Maoist Path. *Nature* 270 (5637), 470-471
- Sabatier, P.A. (1988) An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences* 21, 129-168
- Schraven, J.H. (2000) *Publiek-private samenwerking is nodig, moet en kan*, VNO-NCW Persconferentie d.d. 11-05-2000 (<http://www.nieuwsbank.nl/inp/2000/05/0511B067.htm?fmt=INPPRINT> op 17-03-2008)
- Teisman, G.R.(2001) *Ruimte mobiliseren voor coöpetitief besturen*. Over management in Netwerksamenlevingen. Oratie, Erasmus Universiteit Rotterdam
- Vangen, S. en C. Huxham (2003) Nurturing collaborative relations. In: *The journal of applied behavioural science* 39 (1), 5-31
- Wettenhall, R. (2005) The public-private interface: surveying the history. In: *The challenge of public-private partnerships*. G. Hodge en C. Greve (eds.) Cheltenham: Edward Elgar

Rapporten, Nota's

- Aveco-deBondt (2002) *Maastricht raakt de weg kwijt II: een PPS oplossing voor de A-2 problematiek in de regio Maastricht*, elektronische versie (<http://www.maastricht.nl/maastricht/servlet/nl.gx.maastricht.client.http.GetFile?id=185482>)
- Bureau Stedelijke planning (2001) *Sijtwende Voorburg; onderzoek woningproject langs tunnelbuis*, elektronisch rapport (<http://www.stedplan.nl/webpage.php?module=projecten&projecten=view&id=45>), bekeken op 20 juni 2008
- Buck consultants international (2004) *Evaluatie DBFM Rijksweg 31*, Den Haag juli 2004, elektronische versie (<http://www.pianoo.nl/dsresource?objectid=7337&type=pdf>) geraadpleegd 22 juni 2008
- College Provincie Groningen (2007) *Groningen, sociaal en slagvaardig!* Collegeprogramma 2007-2011, elektronische versie (<http://www.provinciegroningen.nl/informatiebalie/publicaties/colprog2007-2011.pdf?view=Standard>)

-
- Commissie Elverding (**2008**) *Sneller en Beter: Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten*, Den Haag, april 2008
- Commissie Noordzij (**2008**) *Weg Belemmeringen: Advies Commissie Fundamentele Verkenning Transportbelemmeringen*, Den Haag juni 2008
- Commissie Ruding (**2008**) *Op de goede weg en het juiste spoor*, Advies van de Commissie Private Financiering van Infrastructuur, Den Haag, mei 2008
- Cramer en Roefs (**2007**) *Motie Tweede Kamer*, vergaderjaar 2007-2008, 27 658, nr. 40
- EU (**2004**) Richtlijn Europese Unie Openbare aanbesteding 2004/18/EC
- Europese Commissie (**2004**) *Explanatory Note – Competitive dialogue – Classic directive 1*.
Electronische versie 22-04-2008,
http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/explan-notes/classic-dir-dialogue_en.pdf
- Gemeente Groningen (**2006**) *Sterk, sociaal en duurzaam*. Collegeprogramma Gemeente Groningen 2006-2010. Elektronische versie:
<http://www.groningen.nl/functies/pagfunctie.cfm?parameter=1063>
- Gemeente Groningen (**2008a**) *De stad is het waard*. Tunnelvariant Zuidelijke ring Groningen, DHV BV Juni 2008 CONCEPT
- Gemeente Groningen (**2008b**) *Stad op Scherp*. Samenvatting Structuurvisie 2008-2020 elektronische versie:
<http://www.groningen.nl/assets/pdf/Samenvatting%20Stad%20op%20Scherp.pdf>
(geraadpleegd op 01-07-2008)
- Gemeente Groningen (**2008c**) *Steun van Rijk, NS en ProRail voor aanpak stationsgebied Groningen*, 30 juni 2008 online nieuws van de gemeente
(<http://www.groningen.nl/functies/pagfunctie.cfm?parameter=521&method=display&object=22095#article>)
- Gemeente Groningen (**2008d**) *B&W vinden nieuwe weg naar Winsum onacceptabel*, 5 augustus online nieuws van de gemeente
(<http://www.groningen.nl/functies/pagfunctie.cfm?parameter=398&method=display&object=22498#article>)
- Heijden, G.M.A. van der et al. (**2000**) *Publiek private samenwerking: Risico's en regulering*. Een onderzoek in het kader van de fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening naar de vraag inzake regulering van Publiek Private Samenwerking in de wet. Universiteit van Amsterdam, Ministerie van VROM rapport (15539/179)
- Hofstra verkeersadviseurs (**1992**) *Projektstudie Zuidelijke Ringweg, Groningen – Startnotitie*
- Houthoff Buruma en Nauta Dutilh (**2008**) *DBFM-HANDBOEK: een verkenning van contract onderdelen*. Januari 2008
- Kabinet (**2007**) *Samen werken, samen leven. Regeerakkoord*, elektronische versie:
http://www.regering.nl/Het_kabinet/Regeerakkoord_geraadpleegd_op_16-04-2008
- Kenniscentrum PPS (**2003**) *DBFM, sturing door Prikkels*, Den Haag, juli 2003
- Kenniscentrum PPS (**2004**) *Inrichting van het PPS-proces bij gebiedsontwikkeling*. Den Haag, april 2004
- Kuijken, W (**2007**) *Toespraak op het derde Nationale Conferentie PPS in Bouw en Infra, 11-10-2007* (<http://www.verkeerenwaterstaat.nl/actueel/toespraken/ppsconferentie.aspx>)
- Lysias Advies BV. (**2006**) *Verkenning samenwerking Zuidelijke Ringweg Groningen*, resultaten van de startbijeekomst. Amersfoort, 23 juni 2006
- Mastwijk et al. (**2006**) *Motie Tweede Kamer*, vergaderjaar 2006–2007, 30 800 A, nr. 31
- Meij, J.P. van der et.al (**2000**) *Inventarisatie faal- en succesfactoren van lokale PPS-projecten*. Ernst & Young consulting

-
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Ministerie van VROM (2004) *Nota Mobiliteit, Naar een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid*, Den Haag, september 2004
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1998) *Trajectnota/MER, A7 Zuidelijke Ringweg Groningen*, Leeuwarden november 1998
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2002a) *Toelichting + bijlagen Ontwerp-Tracébesluit rijksweg 7, Zuidelijke Ringweg Groningen*, mei 2002
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2002b) *Tracébesluit rijksweg 7, Zuidelijke Ringweg Groningen*, Den Haag 28 mei 2002
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2003) *Eindrapport Evaluatie Sijtwende*, Den Haag, 20 januari 2003
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004) *Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport*, Den Haag
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2005) *Werkwijzer vervlechting trace/m.e.r. en aanbestedingsprocedure bij infrastructurele projecten*, Den Haag, februari 2005
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2006) *Handleiding tracé/m.e.r.-procedure*
- Minister van Verkeer en Waterstaat (2007) *Zuiderzeelijn*, Brief dd 16-11-2007
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2008) *Regiospecifiek Pakket Zuiderzeelijn* (elektronisch op http://www.verkeerenwaterstaat.nl/kennisplein/3/6/367916/Regiospecifiek_Pakket_Zuiderzeelijn.pdf geraadpleegd op 20-03-2008)
- Ministeries van VROM, LNV, V&W en EZ (2005) *Nota Ruimte*, deel 4
- Ministerie van VROM (2004) *Handreiking milieueffectrapportage van plannen* (planmer), elektronische versie (<http://www.infomil.nl/contents/pages/25507/handreikingmilieueffectrapportagesvanplannenplanmer.pdf>) geraadpleegd op 29-07-2008
- Melis, S.A.P.J. van (2000) *PPS en besluitvormingsprocedures In: PPS: een verkenning van de Juridische Ruimte*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag December 2000
- Peijs, K. (2005) *Missie Ministerie Verkeer en Waterstaat*, (elektronische versie http://www.verkeerenwaterstaat.nl/Images/20050920_uitkomsttakenanalyse_tcm195-103635.pdf geraadpleegd op 01-04-2008)
- Petit, C.H.N.M et al. (2002) *PPS binnen de kaders: Juridische kaders voor het vormgeven van publiek-private samenwerkingsrelaties*, Den Haag mei 2002 p.8
- Projectbureau A2 Maastricht (2007a) *Historisch Overzicht A2 Maastricht*, elektronische versie http://www.maastricht.nl/maastricht/servlet/nl.gx.maastricht.client.http.GetFile?id=320923&file=historisch_overzicht_project_A2_Maastricht.pdf geraadpleegd 27-07-2008
- Projectbureau A2 Maastricht (2007b) *De vraag aan de markt*, ambitiedocument, Maastricht april 2007
- Oudman, H.H.. van (2000) *PPS en aanbesteding In: PPS: een verkenning van de Juridische Ruimte*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag December 2000
- Raad voor V&W (2000) *Meer markt, andere overheid*. Advies over de veranderende relatie tussen markt en overheid op de terreinen van Verkeer en Waterstaat. Den Haag, maart 2000
- Regieraad Bouw (2005) *Aanbestedingsregels moeten innovatie bouw stimuleren*, Gouda (http://www.regieraadbouw.nl/upload/documents/Publicaties/RRB-001_S_05_10462%20Tussentijdsadvies%20Aanbestedingsrecht%2023-9.pdf geraadpleegd 14-06-2008)
- Regio Groningen-Assen (2006) *Netwerkanalyse* (elektronische versie http://www.regiogroningenassen.nl/fileadmin/user_upload/regio2030/bereikbaarheid/rapportage_NWA_eindversie_webversie.pdf geraadpleegd op 01-04-2008)
- Rijkswaterstaat (2000) *Publiek-private samenwerking: Theorie en voorbeeldengids*, Den Haag, juli

2000

- Rijkswaterstaat (2002) *Theorie- & Voorbeeldengids PPS Deel 2: praktische handleiding voor projectleiders*, Den Haag januari 2002
- Rijkswaterstaat (2004) *Ondernemingsplan: doorpakken, wel degelijk* (elektronische versie http://www.verkeerenwaterstaat.nl/kennisplein/3/1/31383/Ondernemingsplan_-_een_nieuw_perspectief_voor_Rijkswaterstaat_-_doorpakken.pdf geraadpleegd op 01-04-2008)
- Rijkswaterstaat (2006) *Werkwijzer marktconsultatie*, Den Haag, juli 2006
- Rijkswaterstaat (2007) *Verkenning Zuidelijke Ringweg Groningen 2e fase*, Leeuwarden, november 2007
- Rijkswaterstaat (2008) *Handleiding marktscan*, Den Haag maart 2008 (powerpoint presentatie)
- Roestenberg, S. (2003) Publiek privaatsamenwerken. In: *Rijksoverheid in debat met wetenschappers: publiek-private samenwerking*. M. Bult-Spiering, J. van der Heijden, M. Hertog, F. Hobma, J. Edelenbos (eds) Delft: Eburon
- Ruitenbergh, J. en H.J.R. Deketh (2006) Waarde creëren met lancering van DBFM contracten (elektronische versie geraadpleegd op 6-5-2008 <http://www.minfin.nl/binaries/minfin/assets/pdf/dossiers/publiek-private-samenwerking/publicaties/dbfm-algemeen/rws-bouwdienst-artikel-meerwaarde-dbfm.pdf>)
- Samenwerkingsverband Noord-Nederland (1998) *Kompas voor het noorden*
- Thorsen, D.E. en A. Lie (2006) *What is Neoliberalism?* Department of Political Science, University of Oslo (<http://folk.uio.no/daget/What%20is%20Neo-Liberalism%20FINAL.pdf>)
- Tweede Kamer (2007) *Debat Zuiderzeelijn*, d.d. 12-december 2007 TK 35-2756
- Waldwei.com en Rijkswaterstaat (2008) *Evaluatie DBFM RW 31*, 21 januari 2008
- WRR (1996) *Besluitvorming over grote projecten*, WRR rapport nr. 46, Den Haag, SDU

Boeken, theses

- Allmendinger, P. (2002) *Planning Theory*, London: Palgrave 1st edition
- Bregman, A.G. en R.W.J.J. de Win (2005) *Publiek-private samenwerking bij de ruimtelijke inrichting en haar exploitatie*, Deventer: Kluwer
- Bult-Spiering, M. (2003) *Publiek-private samenwerking: De interactie centraal*, Utrecht: Lemma
- Duijvendak M. en B. de Vries B (2004) *Stad van het Noorden: Groningen in de twintigste eeuw*. Van Gorcum
- Flyvbjerg, B. et al (2003) *Megaprojects and Risk: an anatomy of ambition*. Cambridge: University Press
- Ham, J.C. en J.F.M. Koppenjan (2002) *Publiek-Private Samenwerking bij Transportinfrastructuur. Wenkend of wijkend perspectief?* Utrecht: Lemma
- Hodge, G. en C. Greve (2005) *The challenge of public-private partnerships*. Cheltenham: Edward Elgar
- Nalebuff, B.J. en A.M. Brandenburger (1996) *Coöpetitie: Spelen met de concurrent*. Uitgeverij Contact, Amsterdam
- Osbourne, S.P. (2000) *Public-private Partnerships: theory and practice in international perspective*. London: Routledge
- Parkin, J. en D. Sharma (1999) *Infrastructure planning*, London: Thomas Telford
- Voogd, H. (2004) *Facetten van de planologie*, Alphen aan de Rijn: Kluwer, 6^{de} druk

Wolting, B. (2006) *PPS en gebiedsontwikkeling*. Den Haag: SDU Uitgevers

Websites

Bouwweb (2008) <http://www.bouwweb.nl/persmap2006/060513alliantie.html> geraadpleegd op 11-06-2008

Google maps (2008) www.maps.google.com, verschillende malen geraadpleegd.

Kolibri (2008) <http://www.kolibri-ov.net/> Geraadpleegd 10-07-2007

Leren van de A2.nl (2008) <http://www.lerenvandea2.nl/> geraadpleegd op 19-06-2008

Ministerie van Financiën (2008) <http://pps.minfin.nl/> geraadpleegd op 13-03-2008

Ministerie van Financien (2008a)

http://www.minfin.nl/nl/organisatie/renovatiefinancien/veel_gestelde_vragen_geraadpleegd_op_13-02-2008

Noordelijke Randweg (2008) <http://www.n14-norah.nl>, geraadpleegd 20-05-2008

PPS Netwerk (2008) <http://www.ppsnetwerk.nl/page/3/Wat%20is%20PPS?> geraadpleegd op 14-04-2008

Provincie Groningen (2008)

<http://www.provinciegroningen.nl/verkeerenvervoer/wegen/?view=Standard>
(geraadpleegd op 29 juni 2008)

Randstadrapid.nl (2008) <http://www.randstadrapid.nl/> geraadpleegd op 25-04-2008

Rijksgebouwendienst (2008) Rijksgebouwendienst, VROM

<http://www2.vrom.nl/pagina.html?id=9986> (30 april 2008)

Rijkswaterstaat (2008) http://intranet.rijkswaterstaat.nl/bestuur/organisatie/staf-dg/markt_inkoop/inkoop_pps/ geraadpleegd op 18-02-2008

SNN (2008) <http://www.snnonline.nl/> geraadpleegd op 22-02-2008

TV Noord (2008) De Week Bekeken, 11-04-2008 via <http://www.rtvnoord.nl>

Wâldwei.com (2008) <http://www.wâldwei.com>, geraadpleegd 21-05-2008

Wetten.nl (2008a) Tracéwet, www.wetten.nl, geldig op 11-04-2008

Wetten.nl (2008b) Besluit milieueffectrapportage 1994, bijlage C, www.wetten.nl geldig op 11-04-2008

Wetten.nl (2008c) Wijzigingswet eerste tranche en tweede tranche, www.wetten.nl, geldig op 11-04-2008

Wetten.nl (2008d) Wet milieubeheer, hoofdstuk 7, www.wetten.nl, geldig op 14-04-2008

Wetten.nl (2008e) Regeling startnotitie milieueffectrapportage, www.wetten.nl, geldig op 21-04-2008

Wetten.nl (2008f) Planwetverkeer en vervoer, www.wetten.nl, geldig op 14-04-2008

Geraadpleegde experts

Max van den Berg	Rijkswaterstaat DNN (Hoofd inkoop)
Paul Dix	Rijkswaterstaat DNN
Martijn van de Glas	Milieufederatie Groningen
Frans Hendrikx	Projectbureau A2 Maastricht
Eric van Huissteden	Gemeente Groningen
Agnes Klinkenberg	Rijkswaterstaat DNN
Nathalie de Koning	DG Mobiliteit
Trineke Kroeze	Rijkswaterstaat DNN (projectleider ZRG)
Sander Lenferink	Promovendus RUG
Denis Lintzen	Projectbureau A2 Maastricht
Jan-Willem Lobeek	VNO-NCW Noord
Ed Stuij	Provincie Groningen
Erik Terpstra	Rijkswaterstaat DNN (N31)
Jelke Wouda	Rijkswaterstaat DNN (N31)
Henk Zuidhof	Gemeente Groningen

Bijlages

Bijlage 1: Checklist meerwaardeopties marktscan

Checklist tbv het inventariseren van mogelijke meerwaarde opties van (vroegtijdige) inschakeling van de markt
In hoeverre zijn andere beleidsthema's relevant om mee te nemen in de probleemdefinitie of projectscope? (te denken valt aan activiteiten in het kader van natuurcreatie (ontsnippering) gebiedsontwikkeling of prijsbeleid zoals een congestieheffing conform advies commissie Nouwen, tol enz.)).
Is er sprake van andere overheidsinitiatieven in het plangebied? Is hier mogelijk synergie te bereiken? (te denken valt aan de aanleg van ontsluitingswegen, woningbouw en bedrijfsterreinontwikkeling e.d.)
Zijn er mogelijkheden voor beprijzing? Is het mogelijk tol te heffen? Is een systeem van beprijzing onafhankelijk van een landelijk systeem een optie ?
Zijn er mogelijkheden voor meervoudig ruimtegebruik?
Bestaat de mogelijkheid het project op meervoudige wijze aan te wenden tijdens de exploitatiefase? (te denken valt aan bijvoorbeeld overkluizing van de weg voor vastgoed, geluidsschermen e.d.)
Gebiedsontwikkeling; zijn er in het project commerciële onderdelen of potentieel commerciële onderdelen aan te wijzen? (bijv. vastgoedontwikkeling, gebiedsontwikkeling).
Zijn er mogelijkheden om dmv integrale gebiedsontwikkeling het project te vergemakkelijken ? (bijv door sloop of verplaatsing van bebouwing kan infrastructuur makkelijke of sneller worden gerealiseerd).
Bestaat er de mogelijkheid om afzonderlijke projectonderdelen te integreren en gezamenlijk op de markt te brengen? Denk daarbij aan het combineren van projectonderdelen binnen de projectscope alsmede aan combinaties met onderdelen van buiten de projectscope. (bijv combineren van ontwerp, bouw en onderhoud of het combineren van twee (bijna) aangrenzende projecten)
Is vervlechting een mogelijke meerwaarde; in hoeverre is sprake van ingrijpen in een netwerk? Is het wellicht interessant om de projectscope uit te breiden met bijvoorbeeld bestaand netwerk? (bijv. de corridor Almere-Schiphol is een breed opgezette verkenning waarin tal van problemen op bestaand en nieuwe infrastructuur integraal benaderd worden).
In hoeverre is marktexpertise benodigd om procedurele mijlpalen zoals MER, Tracébesluit of Saneringsplan goed te kunnen voorbereiden? (Referentie is dat marktpartijen pas na het TB worden betrokken omdat dan voldoende duidelijkheid omtrent scope e.d. voorhanden is. In sommige gevallen kan het wenselijk zijn marktpartijen eerder te betrekken, juist als het gaat om het (mee)definiëren van alternatieven en oplossingsrichtingen).
Kunnen marktpartijen meerwaarde bieden in het kader van levensduur optimalisatie?

Verkregen via

http://intranet.rijkswaterstaat.nl/cd/organisatie/050_landelijke_projecten/063_PPS/040_meerwaardetoetsen/010_marktscan/

Bijlage 2: Toetsingskader Cases

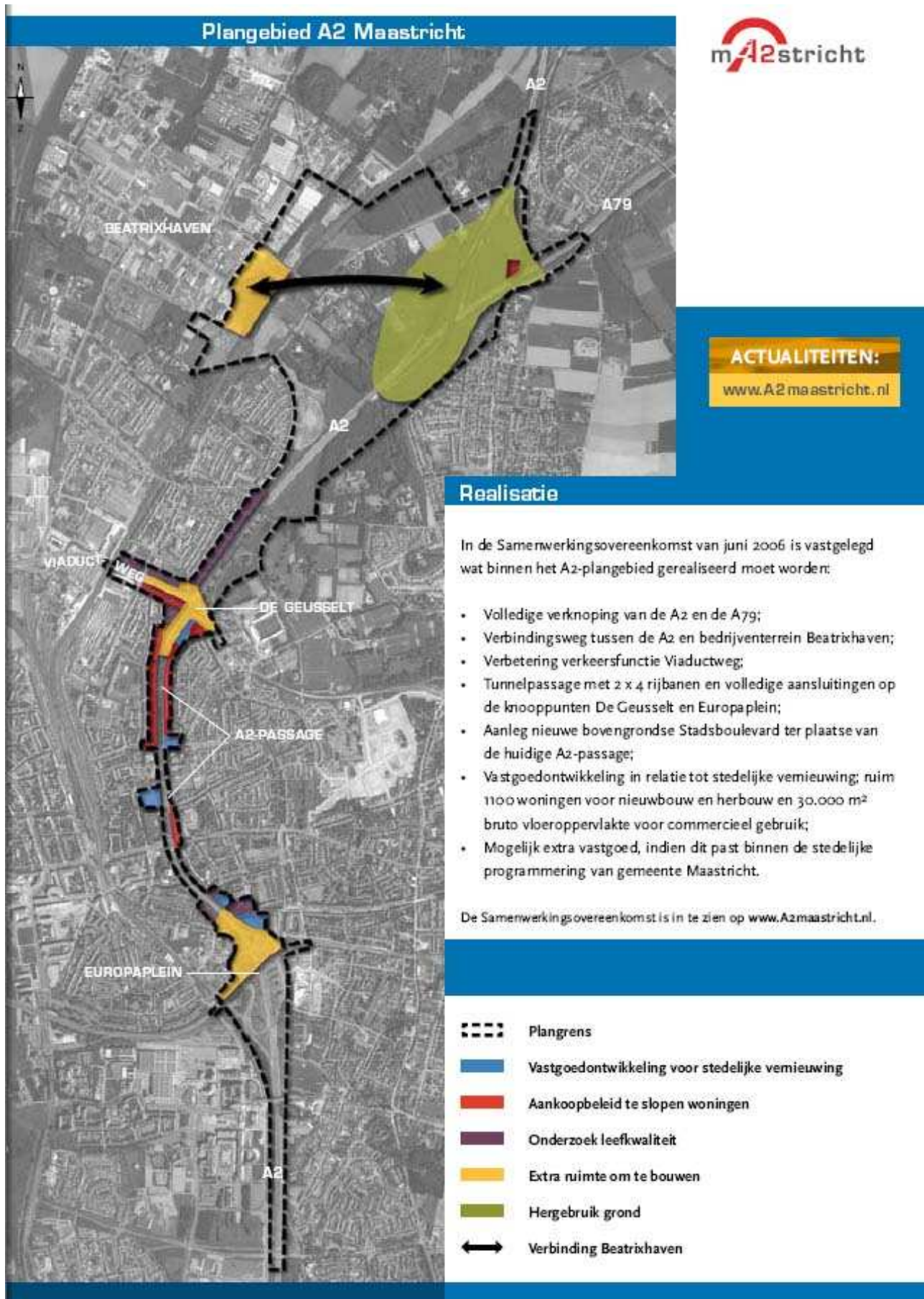
Hier volgt een overzicht van de opbouw van de cases uit hoofdstuk 6 van deze scriptie:

- Historisch overzicht van het project, inclusief
 - Reden voor PPS
 - Europese aanbestedingsprocedure
- Scope van het project, inclusief
 - Financiering project
 - Meerwaarde voor de markt
- Meerwaarde
 - Financiële meerwaarde
 - Zijn er Meerwaardetoetsen uitgevoerd en wat was daar het resultaat van? (PPC/PSC)
 - Is er gebruik gemaakt van BTW-compensatie?
 - Was/Is er sprake van voorfinanciering door de markt?
 - Meer voor hetzelfde budget of dezelfde waarde voor minder budget door de markt?
 - Zorgt de markt voor tijd- en geldwinst door betere projectbeheersing?
 - Gebiedsgerichte meerwaarde
 - Is het gebied opgenomen als integraal geheel van het plan? Oftewel zijn er meerdere projecten bij het infraproject meegenomen?
 - Doorlopen deze andere projecten een gezamenlijk ruimtelijke ordeningsspoor?
 - Value capturing: is er geld uit het project gebruikt voor het gebied (park, school, etc?)
 - Innovatieve meerwaarde
 - Is de markt vroeg betrokken bij het proces?
 - Kwam daaruit innovatie voort? In de vorm van:
 - Proces
 - Inhoudelijke innovatie
 - Hoe is er bij deze specifieke case nu meerwaarde gecreëerd? Inclusief, suggesties van de experts welke niet binnen de bovenstaande categorieën vielen.

Bijlage 3: Interviewvragen voor organisaties betrokken bij ZRG

- Wat verstaat de organisatie onder PPS?
- Wat is de houding van de organisatie ten opzichte van PPS bij weginfrastructuur?
- Welke ervaringen heeft u tot nu toe met PPS? (danwel bij weginfrastructuur, dan wel met andere projecten)
- Wat is de scope van de organisatie bij de ZRG?
- Welke rol ziet de organisatie voor zichzelf mocht de ZRG via een PPS-vorm gerealiseerd worden?
- De voornaamste reden om PPS te gebruiken bij dit soort projecten is het creëren van meerwaarde. Op welke manieren denkt u, gezien de scope van de organisatie, dat meerwaarde gecreëerd kan worden bij de ZRG?
- In deze scriptie wordt bij elke case voor meerwaarde de volgende vragen gesteld:
 - o Is/wordt er financiële meerwaarde gecreëerd?
 - o Is/wordt er gebiedsgerichte meerwaarde gecreëerd?
 - o Is/wordt er door middel van het vroegtijdig samenbrengen van kennis (bv. vervlechting) meerwaarde gecreëerd?
- Bij een goede samenwerking voor een PPS-project: welke van de kenmerken die ik hieronder noem zijn noodzakelijk en hebben invloed op het totstandkomingsproces? In hoeverre schat u dat deze kenmerken momenteel aanwezig zijn tussen de verschillende partners (gemeente, provincie, Rijkswaterstaat, marktpartijen)?
 - o Vertrouwen – tussen de verschillende partijen
 - o Stabiliteit
 - o Gezamenlijk doelen vaststellen – het liefste binnen flexibele kaders
 - o Coöpetitie – analyseren wie het beste is in wat → wie neemt welke risico's/rol
 - o Beleidsinzicht veranderen –bv. iedereen is het eens dat PPS de beste oplossing is voor de ZRG
- Zijn er nog kenmerken voor een PPS samenwerking naast die hier boven zijn aangegeven welke u belangrijk vindt?
- Zijn er nog andere risico's, problemen of kansen die u denkt dat nuttig voor mij zijn in het kader van mijn onderzoek?

Bijlage 4: Overzicht plangebied A2 Maastricht

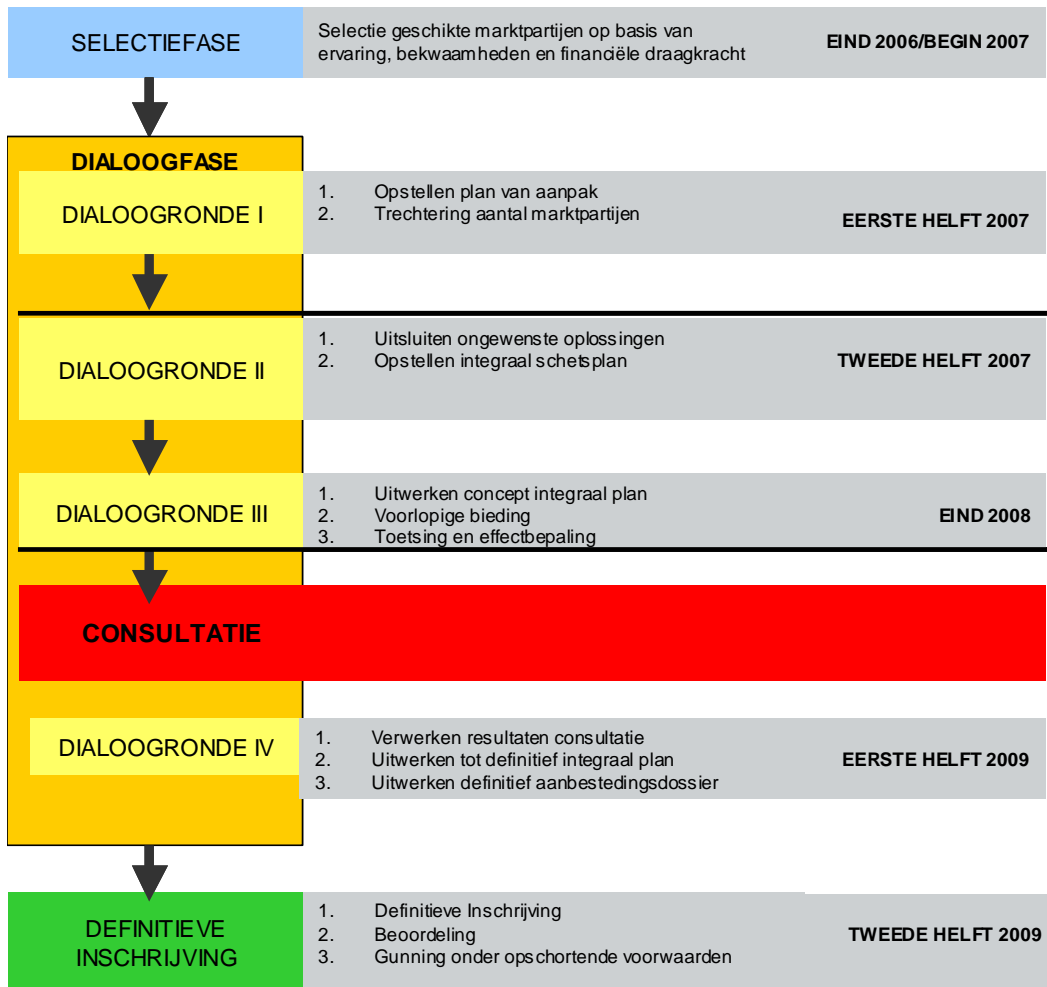


Bijlage 5: Gewenste meerwaarde bij A2 Maastricht

INTEGRALITEIT / SYNERGIE	Wens 1	Integraliteit / synergie van het totale plan
KWALITEIT INTEGRAAL GEBIEDSONTWERP		
VERKEERSDOORSTROMING EN BEREIKBAARHEID	Wens 2	Robuust knooppunt A2/A79
	Wens 3	Optimalisatie verkeerssysteem
STEDENBOUWKUNDIGE EN LANDSCHAPPELIJKE KWALITEIT	Wens 4	Programmatische kwaliteit
	Wens 6	Groene Landgoederenzone
	Wens 7	Uitbreiding Beatrixhaven
	Wens 8	Vormgeving stadsentree Geusselt
	Wens 9	Vormgeving omgeving Stadsboulevard
	Wens 10	Vormgeving stadsentree Europaplein
MILIEU EN LEEFBAARHEID	Wens 5	Extra milieukwaliteit (lucht, geluid, energie)
ROBUUSTE TECHNIEK	Wens 11	Toepassen robuuste technieken
SITUATIE TIJDENS UITVOERING EN BOUWTIJD		
SITUATIE TIJDENS UITVOERING EN BOUWTIJD	Wens 12	Verbeteren doorstroming en bereikbaarheid
	Wens 13	Verminderen bouwhinder voor omwonenden
	Wens 14	Snelle realisatie

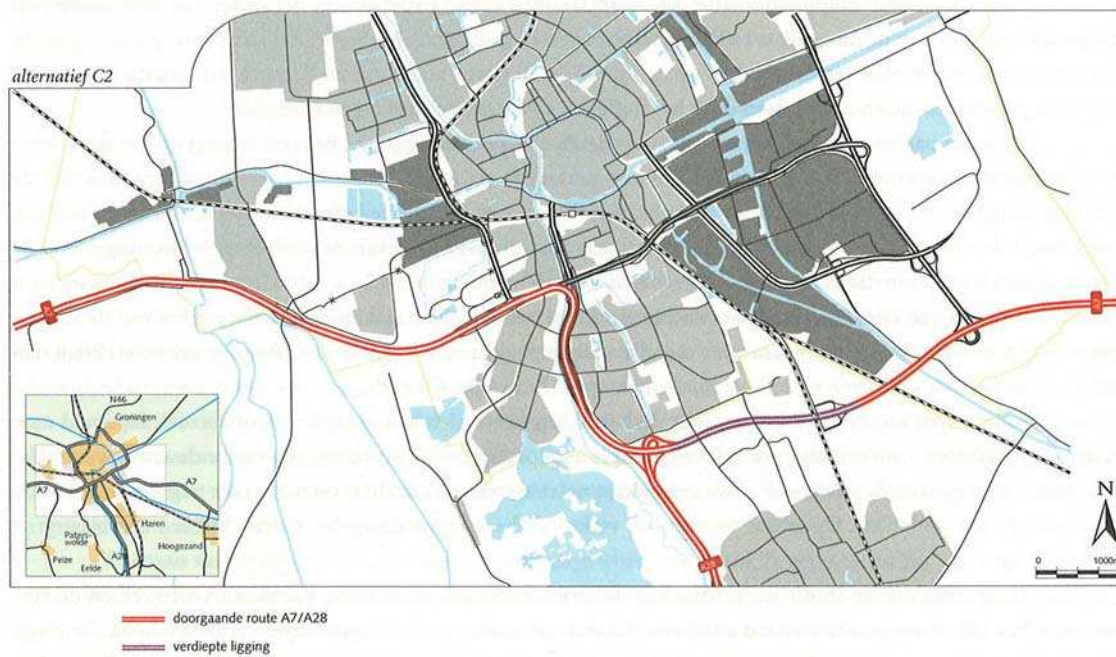
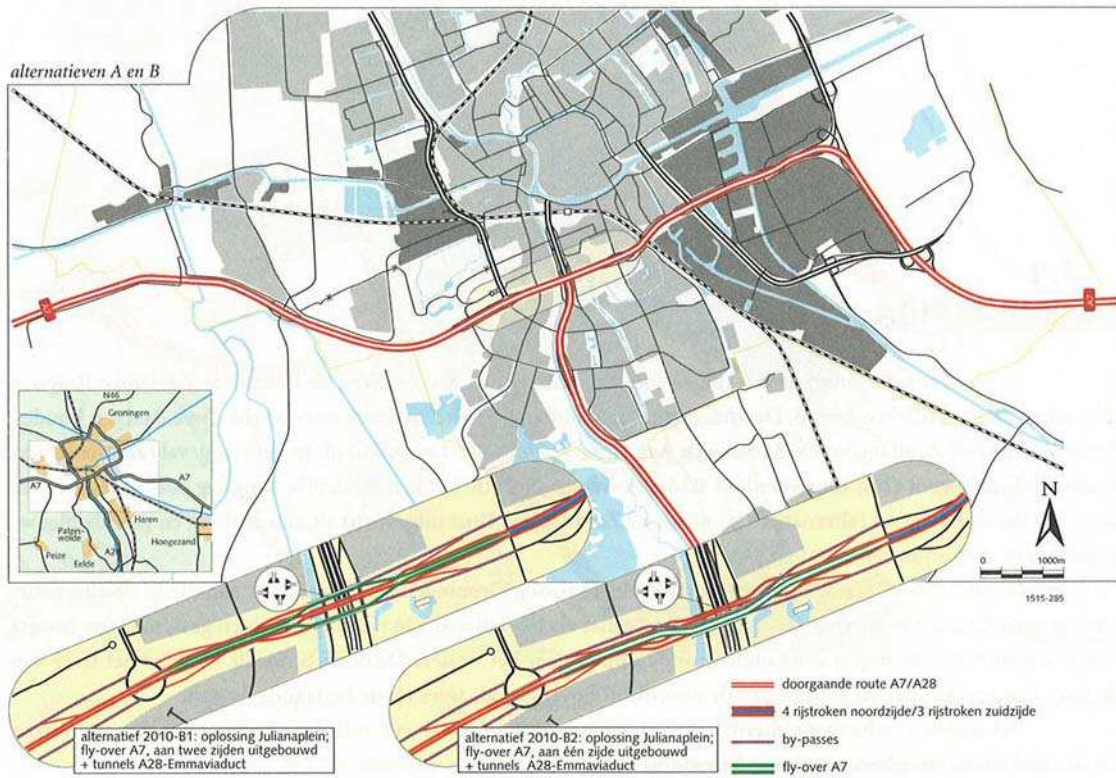
Bijlage 6: Aanbestedingskalender A2 Maastricht

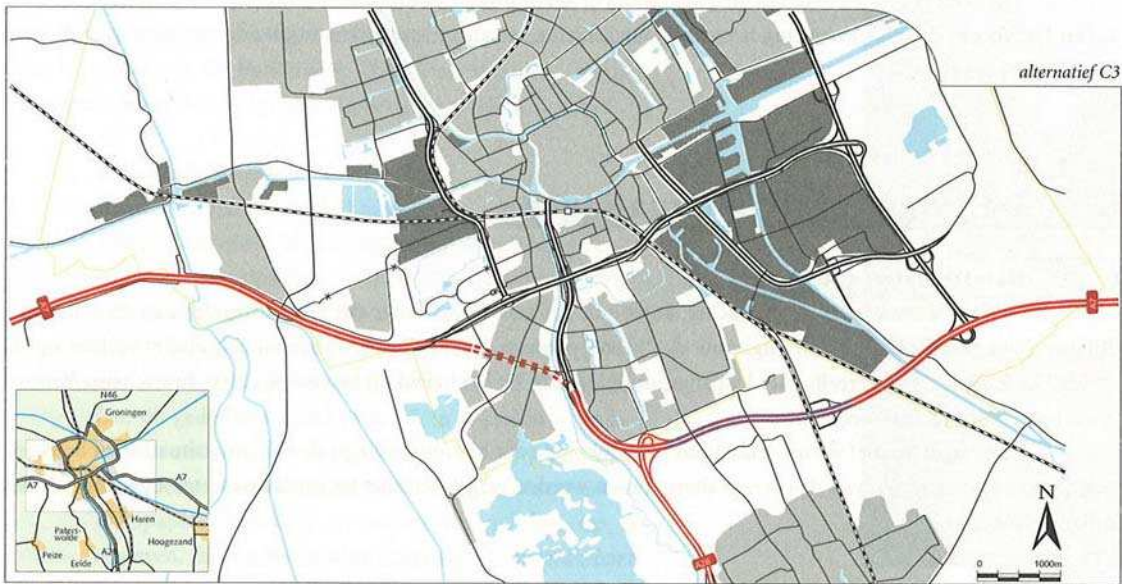
(Projectbureau A2 Maastricht, 2007)



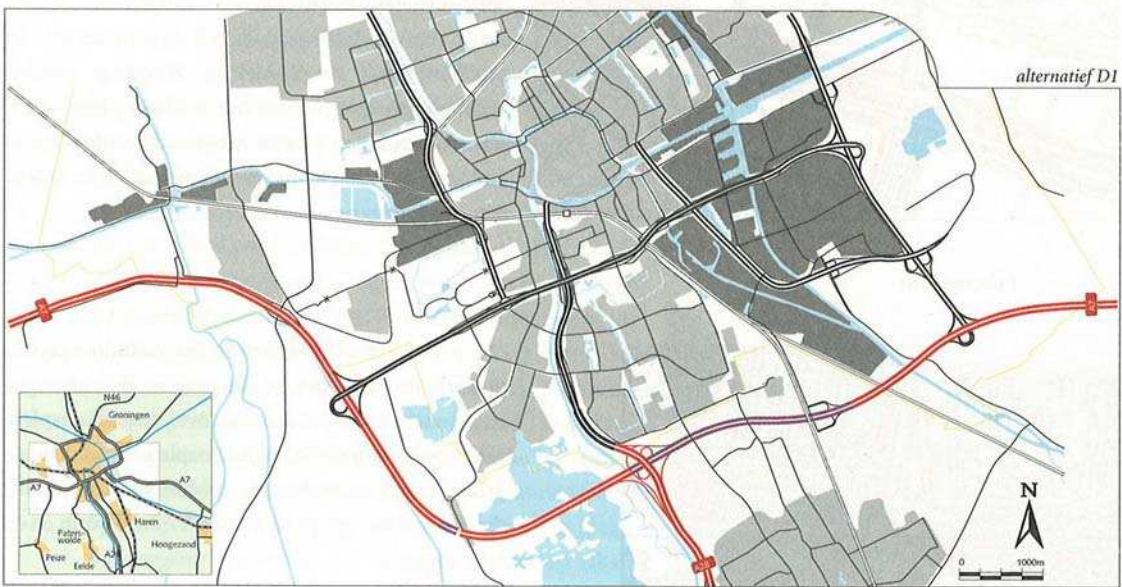
- geheimhouding
- géén cherry picking
- vertrouwelijk
- level playing field

Bijlage 7: Alternatieven voor ZRG fase 1 uit de Trajectnota/MER



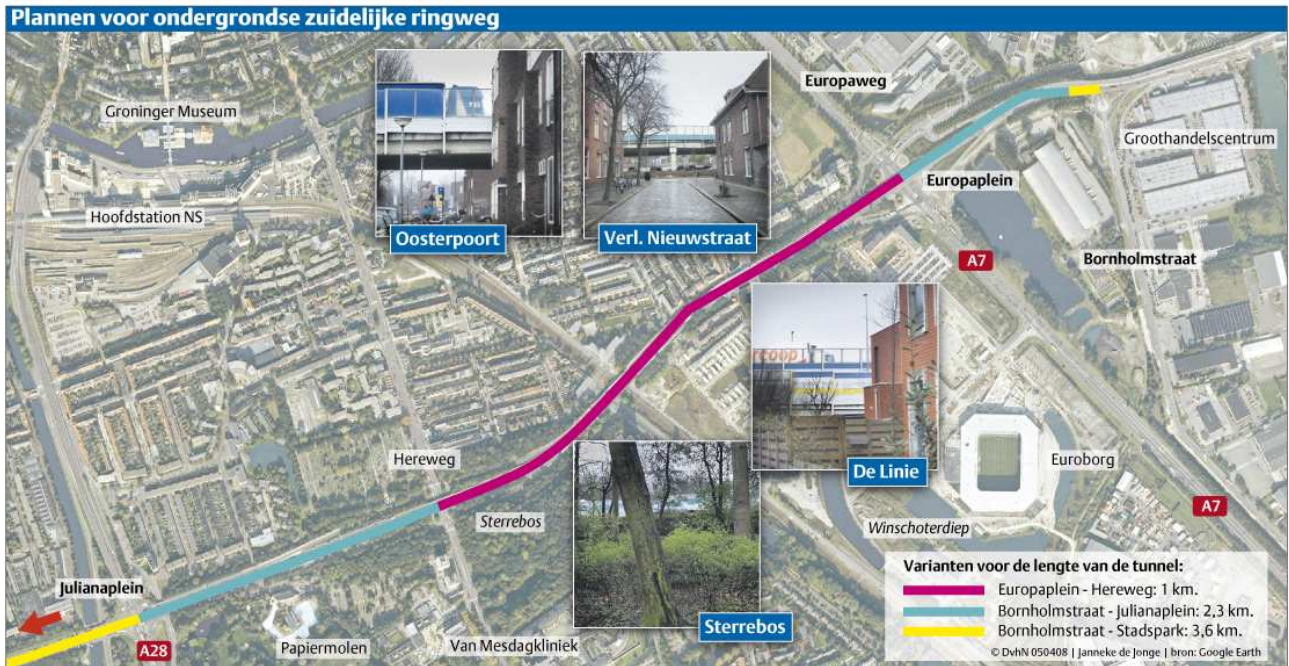


- doorgaande route A7/A28
- - - ondertunneling
- verdiepte ligging



- doorgaande route A7/A28
- ondertunneling
- verdiepte ligging

Bijlage 8: Tunnelvarianten voor de ZRG



Bron: www.dvhn.nl → http://www.dvhn.nl/multimedia/archive/00527/ringwegplan_527567a.jpg