

Afstudeerrapport

**Verhoging van de haalbaarheid van weginfrastructurele  
projecten door toepassing van een PPS – model**

Maart 2006

---

Name: Roderik M. Schunck  
Student #: 9752439  
Year of Commence: 1997  
MSc: Building Engineering  
Profile: Building Processes

---



**Ballast Nedam**

infra

 **TU Delft**

Delft University of Technology



## **Voorwoord**

In dit rapport wordt verslag gedaan van een samenwerkingsmodel, waarin private partijen als volwaardig partner tijdens besluitvorming van weginfrastructurele projecten participeren. Het onderzoek is getiteld "Verhoging van de haalbaarheid van weginfrastructurele projecten door toepassing van een publiek-privaat samenwerkingsmodel".

Het onderzoek is uitgevoerd als afstudeeropdracht aan de Technische Universiteit Delft, faculteit der Civiele Techniek en Geowetenschappen, sectie Bouwprocessen.

Het onderzoek is uitgevoerd bij Ballast Nedam Infra, afdeling Projecten, te Nieuwegein.

De auteur wil zijn dankbaarheid getuigen aan zijn afstudeercommissie,

Prof. dr. ir. H.A.J. de Ridder (TU Delft)

Ir. P.B. Vermey (TU Delft)

Dr. J.F.M. Koppenjan (TU Delft)

Ir. G.A. Visser (Ballast-Nedam Infra, sinds 01-01-2006 Arcadis Nederland BV)

Voor hun opmerkingen, advies en steun in dit onderzoek.

Amsterdam, 17 maart 2006,

R.M. Schunck

## **Samenvatting**

In Nederland belanden weginfrastructurele projecten na jarenlang overleg vaak op een dood spoor omdat zij onhaalbaar worden geacht. De ontwikkeling van het wegennetwerk houdt geen gelijke tred met de ontwikkeling van het verkeersaanbod. Dit is één van de oorzaken van het 'mobiliteitsprobleem' in Nederland.

Het doel van dit onderzoek is een samenwerkingsmodel te ontwikkelen, waarin private partijen als volwaardig partner tijdens de besluitvorming van weginfrastructurele werken participeren, teneinde de haalbaarheid en daarmee de kans op realisatie van weginfrastructurele projecten te verhogen.

Budget is vaak onvoldoende om weginfrastructuur te financieren. Een alternatieve financieringsbron is dan een randvoorwaarde. Door weginfrastructuur ruimtelijk en financieel te combineren met rendabele functies, wordt de financiële haalbaarheid verhoogd. In dit onderzoek is een publiek – privaat samenwerkingsmodel (PPS – model) ontwikkeld, dat toepasbaar is op combinatieprojecten, en in overeenstemming is met de Wet ruimtelijke ordening (WRO), Wet Milieubeheer (WMB), Tracéwet en de Europese aanbestedingsrichtlijn. In het PPS – model wordt een onderscheid gemaakt tussen integraal niveau en projectniveau. Op integraal niveau treden partijen uit de traditionele rol van gebruiker, opdrachtgever en leverancier gezamenlijk op als opdrachtgever voor verschillende activiteiten op projectniveau. Op projectniveau kiest dit PPS-verband voor de uitvoering per project de meest geëigende bouwprocesorganisatievorm.

Door publieke opdrachtgevers, private leveranciers en georganiseerde gebruikers op integraal niveau bij het besluitvormingsproces van een combinatieproject te betrekken, plaatsen zij hun belang in een grotere context. Partijen zijn eerder bereid een oplossing te accepteren als zij worden gecompenseerd (trade – off's) en als zij op de hoogte zijn van het proces dat aan besluitvorming is vooraf gegaan. Dit voorkomt het gebruik van hindermacht. Omdat gebruikers en leveranciers direct met elkaar in overleg treden, sluit de oplossing beter aan op het (mobiliteits)probleem.

De samenstelling van het PPS-verband is flexibel over de looptijd van een project, en kan aangepast worden aan wisselende omstandigheden. Toe- en uittreden van partijen gedurende de looptijd van het PPS-verband is onder bepaalde voorwaarden mogelijk. Een partij wiens produktiemacht niet langer van toegevoegde waarde is, of wiens belang is afgenomen, kan uit het proces treden. Op overeenkomstige voorwaarden moeten partijen ook tot het proces kunnen toetreden.

In het PPS – model worden private partijen na één biedronde geselecteerd op basis van 'het hoogste publieke nut' (dit in tegenstelling tot andere bouwprocesorganisatievormen waarbij 'prijs' als selectie criterium geldt). Private consortia hebben dan geen reden om concurrentiegevoelige informatie achter te houden. Bovendien blijven transactiekosten beperkt. Door private partijen vroegtijdig te betrekken, kan optimaal gebruik worden gemaakt van hun vaardigheden. Tijdens de samenwerking blijft de inhoudelijke oplossing flexibel, zodat het resultaat steeds verder geoptimaliseerd kan worden, totdat het project financieel haalbaar en breed gedragen wordt. Om te zorgen dat private partijen zich coöperatief blijven gedragen, wordt een prijssysteem overeengekomen waarbij private partijen geprikkeld worden om het belang van zijn publieke partner te ondersteunen, en waarbij de vergoeding wordt uitgekeerd aan het einde van de samenwerking. Bovendien zijn publieke partijen verzekerd van een 'serieuze' partner door een garantie die de private contractpartner afgeeft op zijn aangeboden maatschappelijke waarde, commerciële opbrengsten en ontwikkelkosten.

Beheersbaarheid van het besluitvormingsproces wordt in het PPS – model gewaarborgd; door betrokken partijen zelf te laten beslissen wie opereren op integraal niveau en wie afvloeien naar projectniveau, door een gelaagde structuur waardoor ideële bestuurders worden gescheiden van de weerbarstige bouwpraktijk, door betrokken partijen op integraal niveau een mandaat af te laten geven en door continuïteit van personele bezetting, waarbij deelnemende personen in het PPS – verband hoge posities in hun eigen organisatie bekleden en niet vastgeroest zijn in traditionele negatieve verwachtingen ten opzichte van andere partijen.

Het PPS- model kent negatieve aspecten: een beperkt aantal marktpartijen kan voldoen aan de omvangrijke publieke vraag, het gevaar op ‘lock – in’ bestaat waarbij een marktpartij zich door zelfgeïntroduceerde complexiteit onmisbaar maakt, en besluitvorming in een politieke omgeving vergt meer tijd dan private partijen gewend zijn.

Het PPS – model is toepasbaar op weginfrastructurele projecten waarin partijen moeten, willen en kunnen samenwerken. Vier regionale projecten zijn met elkaar vergeleken op hun geschiktheid om het PPS – model op toe te passen. Het project ‘Westfrisiaweg’ in Noord-Holland bleek het meest geschikt. Het PPS – model is toegepast op het fictieve project ‘Westfrisiaweg plus’ (in combinatie met andere functies). Door dit project te vergelijken met het werkelijke project ‘Westfrisiaweg’ is het PPS – model gevalideerd op zijn toepasbaarheid en op zijn invloed op de haalbaarheid.

Het is opvallend dat in de procesgangen van beide projecten veel vergelijkbare stappen zijn genomen. Door de overeenkomsten tussen veel stappen *lijkt* het PPS – model niet ver af te staan van de huidige praktijk. Een groot verschil tussen de werkelijke en de fictieve procesgang echter, is het *doel* waartoe stappen worden genomen. Zo worden in de werkelijke procesgang maatschappelijke effecten en ontwikkelkosten bepaald om de hoogte van het budget vast te stellen. In de procesgang van het PPS – model worden maatschappelijke effecten, ontwikkelkosten en budget bepaald met als doel de wenselijkheid van PPS te bepalen, een publieke benchmark op te stellen en om een private partner te selecteren. Er bestaat geen inhoudelijke reden om het PPS – model niet toe te kunnen passen. Het verwachtingspatroon van betrokken publieke organen echter, is niet ingesteld op toepassing van het PPS – model. Zij zullen hun ambitie moeten aanpassen om hun rol in het PPS – model te kunnen vervullen.

Bij een ruimtelijke samenhang tussen (deel)projecten ontstaan synergetische kostenvoordelen (zoals grondwerkzaamheden en ‘economies of scale’) en waardevoordelen (zoals een woning die hoger wordt gewaardeerd met omliggende natuurontwikkeling en een goede ontsluiting). Bovendien betaalt een hogere maatschappelijke waardering zich uit door hogere prijzen van woningen en bedrijven. De toename van de maatschappelijke waarde zou in theorie een hoger budget moeten rechtvaardigen. Hiermee wordt de financiële haalbaarheid verder verhoogd. Het tekort van project ‘Westfrisiaweg’ bedraagt € 117 mln. Door verevening en synergie met andere projecten zal dit tekort bij project ‘Westfrisiaweg plus’ afnemen. De mate waarin het tekort afneemt is niet kwantitatief onderzocht.

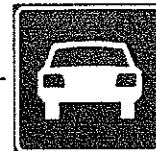
Bij project ‘Westfrisiaweg plus’ bestaan voldoende mogelijkheden om projecten te combineren, trade-off mogelijkheden om partijen te compenseren, en belangenorganisaties en private partijen die bereid zijn op integraal niveau te participeren. Toepassing van het PPS - model verkleint de kans dat invloedrijke partijen gebruik maken van hun hindermacht, en vergroot tegelijkertijd de kans op realisatie van het project. Totale beheersing van het besluitvormingsproces is echter onmogelijk.

Het PPS – model speelt in op de jongste ontwikkelingen in de bouwwereld, waarin overheden taken die oorspronkelijk in handen waren van publieke wegbeheerders door private partijen laten uitvoeren. Private partijen willen vroegtijdig bij planontwikkeling van publieke projecten worden betrokken.

## Inhoudsopgave

VOORWOORD .....	I
SAMENVATTING .....	II
INHOUDSOPGAVE .....	IV
<b>1. INLEIDING .....</b>	<b>1</b>
1.1. LEESWIJZER .....	1
1.2. BALLAST NEDAM .....	1
1.3. PROBLEEMINTRODUCTIE .....	2
1.4. NOODZAAK VAN EEN OPLOSSING .....	7
1.5. AANLEIDING ONDERZOEK NAAR PPS .....	8
1.6. INKADERING EN INVALSHOEK .....	11
1.7. DEFINITIE ONDERZOEK .....	13
1.8. ONDERZOEKSAANPAK .....	15
<b>2. PARTIJEN DIE EEN ROL SPELEN BIJ WEGINFRASTRUCTURELE PROJECTEN .....</b>	<b>19</b>
2.1. INDELING VAN PARTIJEN NAAR ROLLEN .....	19
2.2. BELANG VAN PARTIJEN IN EEN ROL .....	20
2.3. PARTIJEN EN DE TOTSIAANDKOMING VAN WEGINFRASTRUCTURELE PROJECTEN .....	21
2.4. BETROKKENHEID BIJ HET BESLUITVORMINGSPROCES .....	23
2.5. SAMENVATTING EN CONCLUSIE .....	25
<b>3. BOUWPROCESORGANISATIEVORMEN .....</b>	<b>27</b>
3.1. TRADITIONEEL MODEL .....	27
3.2. INNOVATIEVE CONTRACTVORMEN .....	28
3.3. PUBLIEK – PRIVAIE SAMENWERKING (PPS) .....	28
3.4. SAMENVATTING EN CONCLUSIE .....	31
<b>4. HAALBAARHEID VERHOGEN DOOR TE COMBINEREN .....</b>	<b>33</b>
4.1. FINANCIERING .....	33
4.2. COMBINEREN VAN PROJECTFASEN .....	35
4.3. OVEREENSSTEMMING .....	36
4.4. SAMENVATTING EN CONCLUSIE .....	38
<b>5. RANDVOORWAARDEN VOOR EEN PPS – MODEL .....</b>	<b>39</b>
5.1. VROEGE BETROKKENHEID PRIVAIE PARTIJEN .....	39
5.2. FLEXIBILITEIT QUA VORM EN SCOPE .....	39
5.3. GEZAMENLIJK ECONOMISCH BELANG .....	40
5.4. SAMENVATTING EN CONCLUSIE .....	42
<b>6. PPS – MODEL .....</b>	<b>43</b>
6.1. ONDERSCHIED IN NIVEAUS .....	43
6.2. ORGANISATIESTRUCTUUR VAN HET PPS - MODEL .....	45
6.3. BETROKKENHEID VAN PARTIJEN .....	47
6.4. OVEREENSSTEMMING VAN PARTIJEN .....	49
6.5. COMMITMENT VAN PARTIJEN OP INTEGRAAL NIVEAU .....	51
6.6. BEHEERSBAARHEID VAN HET BESLUITVORMINGSPROCES .....	53
6.7. WIJZE VAN ‘AANBESTEDING’ .....	54
6.8. PRIJSSYSTEEM .....	57
6.9. VRAAG EN AANBOD .....	64
6.10. FOCUS VAN PARTICIPERENDE PARTIJEN .....	65
6.11. SAMENVATTING EN CONCLUSIE .....	66

<b>7.</b>	<b>POTENTIËLE ‘BOTTLENECKS’ VAN EEN PPS - MODEL .....</b>	<b>69</b>
7.1.	EUROPESE AANBESTEDINGSRICHTLIJN .....	69
7.2.	CONCURRENTIE .....	69
7.3.	INTELLECTUEEL EIGENDOM .....	70
7.4.	TRANSAKTIEKOSTEN .....	70
7.5.	TRACÉ / M.E.R. – PROCEDURE .....	70
7.6.	WANTROUWEN .....	70
7.7.	SAMENVATTING EN CONCLUSIE .....	71
<b>8.</b>	<b>TOEPASSINGSPOTENTIE PPS – MODEL OP EEN PROJECT .....</b>	<b>73</b>
8.1.	PROJECTKENMERKEN DIE TOEPASSINGSPOTENTIE BEPALEN .....	73
8.2.	VERGELIJKING VIER PROJECTEN .....	75
<b>9.</b>	<b>CASUS ONDERZOEK ‘WESTFRISIAWEG’ .....</b>	<b>77</b>
9.1.	PROJECT ‘WESTFRISIAWEG’ .....	77
9.2.	TOEPASSING PPS – MODEL OP ‘WESTFRISIAWEG’ .....	94
9.3.	SAMENVATTING EN CONCLUSIE .....	108
9.4.	BRONVERMELDING CASUS – ONDERZOEK .....	109
<b>10.</b>	<b>CONCLUSIES .....</b>	<b>111</b>
<b>11.</b>	<b>AANBEVELINGEN .....</b>	<b>120</b>
	BRONVERMELDING .....	121



## 1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het aannemingsbedrijf Ballast Nedam beschreven, waar het onderzoek is uitgevoerd. Daarna wordt het onderzoeksprobleem geïntroduceerd, ingekaderd en gedefinieerd. De aanleiding van het onderzoek wordt verklaard en het onderzoeksmodel wordt weergegeven.

### 1.1. Leeswijzer

Dit rapport is alleen volledig in combinatie met de bijlagen. Veel benodigde<sup>1</sup> achtergrondinformatie wordt in bijlagen beschreven. De bijlagen worden gepresenteerd in een apart document.

In het rapport wordt regelmatig verwezen naar andere hoofdstukken, subhoofdstukken of paragrafen. De 'headers' van deze tekstvakken kennen de volgende opmaak:

## 1. Hoofdstuk

### 1.1. Subhoofdstuk

#### 1.1.1. Paragraaf

### 1.2. Ballast Nedam

Ballast Nedam Infra heeft de mogelijkheid geboden om dit afstudeeronderzoek op het hoofdkantoor te Nieuwegein uit te voeren. Op de afdeling Projecten, departement Commercie en Planontwikkeling, is een afstudeerplaats ter beschikking gesteld. Door dicht bij de vuurhaard van PPS-ontwikkeling te zitten kan zich een goed beeld worden gevormd hoe afspraken tussen een publieke opdrachtgever en een aannemer in de praktijk tot stand komen. Bovendien biedt Ballast Nedam een schat aan praktische informatie over het onderwerp. Om een indruk te krijgen van Ballast Nedam N.V. en Ballast Nedam Infra volgt hierna een korte beschrijving van het aannemingsbedrijf.

Ballast Nedam N.V. is opgericht in 1877 en telt ongeveer 4000 werknemers. De omzet over 2005 bedroeg 1,2 miljard euro. Daarmee is Ballast Nedam de vijfde aannemer van Nederland, na BAM, Volker Wessels, Heijmans en TBI. Het Nederlandse marktaandeel bedroeg over 2004 2,2% [1].

Traditioneel was Ballast Nedam vooral actief in de waterbouw: havenwerken, tunnels, bruggen en landaanwinningprojecten. Het activiteitenpakket is geleidelijk verbreed en bestrijkt nu bijna het gehele scala van de bouwnijverheid: beton- en waterbouw, industriebouw, utiliteits-, woning- en wegenbouw.

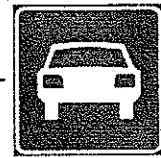
Ballast Nedam Nederland is onderverdeeld in twee ondernemingen: Ballast Nedam Bouw B.V. en Ballast Nedam Infra B.V. Van beide ondernemingen was de omzet over boekjaar 2005 ongeveer gelijk.

Ballast Nedam Infra bestaat uit verschillende zelfstandige regiobedrijven verspreid over het land, van waaruit projecten van civieltechnische aard worden gerealiseerd. Daarnaast bestaat er een landelijke afdeling 'Projecten' ten behoeve van grote en complexe werken.

---

<sup>1</sup> Afhankelijk van uw voorkennis





Ballast Nedam Infra heeft een eigen, zelfstandig opererend, ingenieursbureau: Infra Consult and Engineering (IC+E). IC+E is gespecialiseerd in ontwerp en engineering van civieltechnische constructies.

Het grootste deel van de omzet van Ballast Nedam Infra is afkomstig uit Design & Construct (D&C) projecten (ca. 70%). Het gewicht is verschoven van een uitsluitend uitvoerende aannemer, naar een meedenkende en ontwerpende aannemer. Bij enkele projecten is de rol van Ballast Nedam beperkt tot het projectmanagement, waarbij het grootste deel van het werk wordt onderaanbesteedt. Dit sluit aan op huidige ontwikkelingen in de bouwwereld.

In het buitenland is Ballast Nedam de afgelopen jaren minder actief geworden. Door tegenvallende resultaten van de internationale takken is een aantal buitenlandse dochterondernemingen verkocht.

Grote projecten waar Ballast aannemer van was, of deelnam in het aannemende consortium zijn:

- 85% van alle tunnels in Nederland
- alle dammen en dijken in Nederland
- 23 km lange brug in Saudië – Arabië
- HSL – Zuid
- Schiphol
- Vredespaleis
- Almere Poort
- N31 (één van de eerste innovatieve DBFM-contacten<sup>2</sup>)
- Öresund brug tussen Denemarken en Zweden

### 1.3. Probleemintroductie

In de historie van de weginfrastructuur in Nederland hebben veel weginfrastructurele projecten lang moeten wachten voordat zij werden gerealiseerd. Ook bestaan veel weginfrastructurele projecten waar al tientallen jaren op wordt gestudeerd, maar die op dit moment nog geen sluitende realisatieplannen kennen.

Enkele voorbeelden zijn A2 Maastricht, A3, A4 Delft - Schiedam, A6/A9, A23, ring Utrecht.

Na jarenlang overleg, na het doorlopen van veel wettelijk vastgelegde procedures, en na aanzienlijke uitgaven die daartoe zijn gemaakt, wordt een project vaak onhaalbaar geacht en belandt het op een dood spoor.

De belangrijkste redenen hiervoor zijn (in relatie tot de ontwikkelde scope) (o.a. [8][9][10][11]):

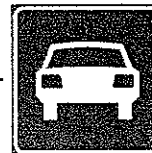
- Ontbreken van voldoende financiering
- Ontbreken van voldoende overeenstemming onder belanghebbenden
- Beperkende regelgeving

Dit onderzoek beperkt zich, wat haalbaarheid betreft, tot bovenstaande elementen.

Uit: "Eerste besluit inzake project Mainport corridor Zuid" [10], 16 januari 2006:

*"[...] met de gebruikelijke werkwijze ontstaan vaak problemen en vertragingen door (1) moeizame afstemming over relevante oplossingen en beperkt draagvlak, (2) beperkte ruimte op de jaarlijkse begroting ofwel het beperkte beschikbare budget voor maatschappelijk rendabele projecten en (3) complexiteit van de procedures. De oprichting van een PPS-verband dient ertoe de problematiek van de eerste twee elementen te beperken"*

<sup>2</sup> Zie hoofdstuk 3. 'Bouwprocesorganisatievormen'



### 1.3.1. Ontbreken van voldoende financiering

In de huidige maatschappij zijn weginfrastructurele projecten per definitie commercieel onrendabel [1][2]. De door weginfrastructuur gegenereerde directe inkomsten (wegenbelasting, benzineaccijns) kunnen de kosten niet dekken en komen de investeerders van dergelijke projecten ook niet toe.

De opbrengst van een stuk weg wordt uitgedrukt in termen als reistijdverkorting, bereikbaarheid, veiligheid, etc. [2][3]. Dit zijn zaken die maatschappelijke en sociaal-economische waarde hebben. Een opbrengst in de vorm van euro's ontbreekt echter.

Een alternatieve financieringsbron is een randvoorwaarde voor weginfrastructurele projecten [4]. Mogelijkheden daartoe zijn (1) overheidssubsidie, (2) wegbeprijzing (tol) of (3) een combinatie met rendabele functies.

#### Overheidssubsidie

Het ministerie van Verkeer & Waterstaat richt zich op bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid van de Nederlandse burger [4]. Als een groot deel van de bevolking zich stoort aan vele kilometers file die zij dagelijks trotseren, is het een overheidstaak om voor dergelijke problemen een oplossing te vinden.

Weginfrastructurele projecten die duurder zijn dan € 11,34 mln. kunnen aanspraak maken op rijks subsidie [5].

*Voor een uitgebreidere beschouwing van publieke financiering, zie bijlage 1.*

#### Wegbeprijzing

Wegbeprijzing is een verzamelnaam voor heffingen voor weggebruik zoals tol en kilometerheffing.

De mogelijkheid om wegbeprijzing in te voeren in Nederland vormt een regelmatig terugkerend punt op de politieke agenda.

In een onderzoek dat het Kabinet in 2005 heeft laten uitvoeren<sup>3</sup> wordt gesteld dat tolheffing op meerdere lokaties<sup>4</sup> financieel en verkeerskundig succesvol en kansrijk is.

Wegbeprijzing is een mogelijkheid om weginfrastructurele projecten rendabeler te maken [7]. De bereidheid tot investering in weginfrastructurele projecten zal daardoor waarschijnlijk toenemen.

*Voor een uitgebreidere beschouwing van wegbeprijzing, zie bijlage 2.*

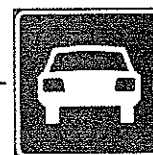
#### Combinatie met rendabele functies

Bij combinatieprojecten worden rendabele (vaak vastgoed) en onrendabele projecten (vaak infrastructuur) financieel en/of ruimtelijk gebundeld tot één project.

Combinatieprojecten liggen meestal op het vlak van stedelijke ontwikkeling [8]. Voorbeelden van dergelijke projecten zijn Sijtwende in Voorburg, Zuidas in Amsterdam en de A2 door Maastricht.

<sup>3</sup> door platform 'Anders betalen voor mobiliteit', ook wel 'commissie Nouwen'. Op 26 mei 2005 heeft het platform zijn advies gepresenteerd in het rapport "Nationaal platform anders betalen voor mobiliteit"

<sup>4</sup> A6/A9, A4 (Delft-Schiedam), A27 (Merwedeburg/Hoge snelweg) A4/A15, Ring Utrecht, A2/A12 en A10 Coentunnel



Een groot project waar een dergelijke ontwikkeling wellicht plaats gaat vinden is het Project Mainportcorridor Zuid (PMZ) van Rotterdam naar Antwerpen<sup>5</sup>. De projectdirectie PMZ heeft als ambitie om wegen en aangrenzende gebieden in gezamenlijkheid te exploiteren, met een acceptabel bedrijfseconomisch én maatschappelijk rendement [5]

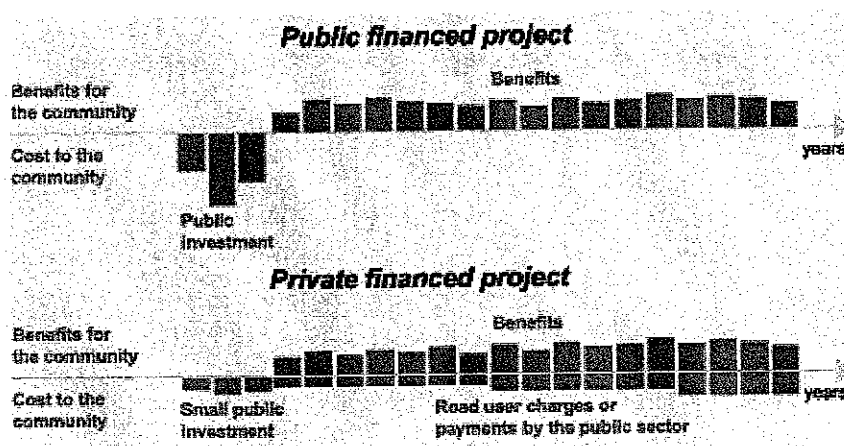
Voor een uitgebreidere beschouwing van combinatieprojecten, zie bijlage 3.

### Private (voor)financiering

Bij enkele infrastructuurprojecten in Nederland (A59, N31, HSL bovenbouw) heeft een private investeerder de ontwikkelkosten voor het project op zich genomen. Middels een langlopende afbetaalregeling<sup>6</sup> wordt hem het geleende geld met premie terugbetaald.

Door private (voor)financiering worden publieke uitgaven (budget) uitgesteld en verspreid over meerdere jaren. Zie figuur 1-1.

Private (voor)financiering geldt *niet* als alternatieve financieringsbron voor weginfrastructuurprojecten. Door een acuut tekort aan budget kan private (voor)financiering toch wenselijk zijn in de ogen van politieke bestuurders.



Figuur 1-1: Publieke versus private (voor)financiering [bron: rru.worldbank.org [6]]

Voor een uitgebreidere beschouwing van private (voor)financiering, zie bijlage 4.

### 1.3.2. Ontbreken van voldoende overeenstemming onder belanghebbenden

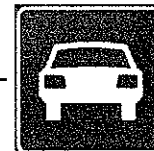
Een andere reden van vertraging van een weginfrastructureel project is het ontbreken van voldoende overeenstemming onder belanghebbenden. Deze stelling wordt hierna beredeneerd.

Een weginfrastructureel project heeft een grote maatschappelijke impact (zowel positief als negatief). Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld de bereikbaarheid van de regio, de leefbaarheid van omwonenden, het landschap die de weg doorkruist, etc.

Door de grote impact op de omgeving bestaan veel partijen die invloed (proberen) uit (te) oefenen op besluitvorming rondom een weginfrastructuurproject. Betrokken partijen zijn

<sup>5</sup> ook wel: A4/A15-corridor

<sup>6</sup> Bij de genoemde voorbeelden liep de concessieperiode over respectievelijk 15, 20 en 25 jaar



publieke partijen, maatschappelijke belangenorganisaties, burgers (waaronder omwonenden en gebruikers) en eventueel private partijen. In hoofdstuk 2 komen deze partijen uitvoeriger aan bod.

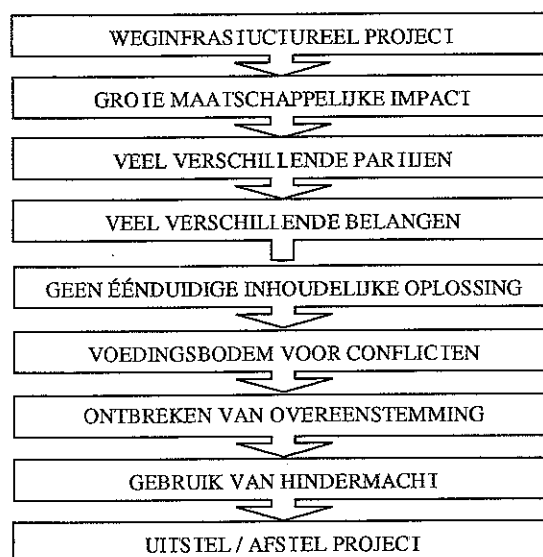
De bij weginfrastructurele projecten betrokken partijen behartigen belangen van een verschillende achterban. Deze belangen hoeven niet overeen te komen, maar kunnen evengoed tegengesteld zijn. Zo zal bijvoorbeeld een gemeente belangen van omwonenden moeten behartigen. Een provincie zal het project op een grotere schaal bekijken (mobiliteitsvraagstukken) en behartigt daarmee het belang van gebruikers.

De verscheidenheid aan belangen is een voedingsbodem voor conflicten bij besluitvorming van weginfrastructurele projecten.

Een andere verklaring voor moeizame besluitvorming is het gebrek aan een eenduidige oplossing van veel weginfrastructurele problemen. Een partij die een oplossing van een weginfrastructureel probleem voorstaat, en hiertoe inhoudelijke argumenten aanvoert, is vaak onvoldoende overtuigend voor andere partijen [2].

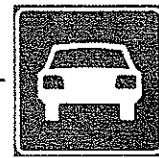
Veel van de betrokken partijen beschikken over hindermacht<sup>7</sup>. Zij kunnen besluitvorming voor lange tijd doen stagneren. Lobby van tegenstanders van een project kan zo succesvol zijn dat het project voor onbepaalde tijd wordt uitgesteld [2].

In figuur 1-2 wordt bovenstaande redenering samengevat weergegeven.



Figuur 1-2: Ontbreken van overeenstemming kan leiden tot uitstel of afstel van een weginfrastructureel project

<sup>7</sup> ook wel: blokkademacht



### 1.3.3. Beperkende regelgeving

Besluitvorming rondom weginfrastructurele projecten is omgeven door een fijnmazig net van wet- en regelgeving. Dit om een eerlijke en democratische manier van besluitvorming te garanderen

Wet- & regelgeving, waarmee weginfrastructurele projecten is omgeven, vormt een kader waarbinnen besluitvorming tot stand moet komen.

Relevante wet- en regelgeving voor besluitvorming rondom weginfrastructurele projecten is [18]:

- Wet ruimtelijke ordening (WRO)
- Wet Milieubeheer (WMB)
- Tracéwet
- Europese aanbestedingsrichtlijnen

#### Wet ruimtelijke ordening (WRO)

De WRO (1965) beschrijft hoe ruimtelijke plannen tot stand komen en gewijzigd worden [8]. De ruimte in Nederland wordt door verschillende overheden ingericht: rijk, provincie en gemeente. Elke overheid maakt daarvoor haar eigen ontwerp. Het rijk vat zijn plannen samen in een *planologische kernbeslissing* (PKB), provincies in *streekplannen* en gemeenten in *bestemmingsplannen*.

Een weginfrastructureel project zal moeten passen binnen de kaders die de overheden met hun ruimtelijke plannen scheppen.

#### Wet Milieubeheer (WMB)

De WMB (1979) heeft betrekking op een aantal algemene onderwerpen op het gebied van de milieuhygiëne zoals bodemkwaliteit, luchtkwaliteit, etc. [7].

Onder de WMB valt de milieueffectrapportage (m.e.r.). Een m.e.r. is een instrument om het milieubelang een volwaardige plaats te geven in besluitvorming. Een m.e.r. wordt gebruikt bij activiteiten die mogelijk belangrijke nadelige gevolgen hebben voor het milieu.

Een weginfrastructureel project zal moeten passen binnen de kaders die de WMB schept.

#### Tracéwet

De Tracéwet (1993) bevat regels voor de besluitvorming met betrekking tot de aanleg of wijziging van hoofdwegen, landelijke railwegen en hoofdvaarwegen [11]. De tracéwetprocedure is gekoppeld aan een procedure die de milieueffecten van een project beschrijft; de milieueffectrapportage (m.e.r.). Beide procedures zijn volledig geïntegreerd in de zogenaamde *tracé/m.e.r.-procedure*.

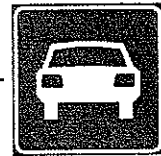
Een tracé/m.e.r.-procedure kent een *minimale* doorlooptijd van vijf jaar.

#### Europese aanbestedingsrichtlijnen

Sinds de oprichting van de Europese Unie (1992) begint steeds meer Europese wet- en regelgeving een belangrijke rol te spelen in Nederland.

Tijdens de aanbestedingsfase van een weginfrastructureel werk spelen Europese aanbestedingsrichtlijnen een belangrijke rol. Een publieke opdrachtgever dient in overeenstemming met de zogenaamde *Algemene Richtlijn* aan te besteden. Deze richtlijn is van kracht als een project de drempelwaarde van € 6.242.000 overschrijdt [11].

Voor een uitgebreidere beschouwing van bovenstaande wet- en regelgeving, zie bijlage 5.



#### 1.4. Noodzaak van een oplossing

Er is sprake van een sterk groeiend verkeer op Nederlandse wegen. In de periode van 1990 tot 2004 is het aantal voertuigkilometers gestegen met ca. 30% [12]<sup>8</sup>.

Het aantal kilometers beschikbare autosnelwegen is in dezelfde periode met ca. 12% gestegen [9]<sup>9</sup>.

Door deze ongelijkmatige tred neemt de congestie op de Nederlandse wegen elk jaar toe. In de politieke arena wordt het 'mobiliteitsprobleem' regelmatig besproken (diverse berichten op [4]).

Aan de ene kant bestaat de mogelijkheid om het aantal voertuigkilometers terug te dringen of beter te spreiden. Bijvoorbeeld door ontmoediging van autogebruik door verhoging van benzineaccijnzen of kilometerheffing, een evenwichtiger spreiding van autogebruik door spitsheffing, stimuleren openbaar vervoer, etc.

Aan de andere kant bestaat de mogelijkheid om de capaciteit van het wegennet te vergroten. Nederland is met een lengte van 132.397 km [11]<sup>10</sup> het land met het dichtste wegennet van Europa [10].

Door de schaarste aan ruimte in Nederland wordt regelmatig weerstand geboden bij de ontwikkeling van weginfrastructurele plannen. De noodzaak van een oplossing voor het beschreven mobiliteitsprobleem is echter duidelijk:

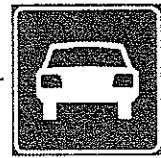
Bij een gelijkblijvende ontwikkeling van de hoeveelheid verkeer neemt het aantal 'voertuigverliesuren' in de periode vanaf 2000 tot 2020 met ca. 90% toe [12]<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Voor een grafische weergave, zie bijlage 6, figuur 7

<sup>9</sup> Voor een grafische weergave, zie bijlage 6, figuur 8

<sup>10</sup> waarvan 3 268 km rijksweg en 6 713 km provinciale weg [11]

<sup>11</sup> Voor een grafische weergave, zie bijlage 6, figuur 9



## 1.5. Aanleiding onderzoek naar PPS

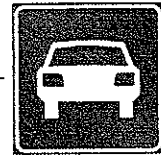
Dit onderzoek is geïnitieerd naar aanleiding van enkele ontwikkelingen in de bouwwereld:

- Populariteit rondom PPS
- Strategie van Rijkswaterstaat
- Ontwikkeling van bouwprocesorganisatievormen

### 1.5.1. Populariteit rondom PPS

In de loop der jaren is de term PPS een populair onderwerp geworden bij bouwkundige vraagstukken. De vraag naar een andere vorm van samenwerking is sinds het begin van deze eeuw in een stroomversnelling gekomen. Er is een aantal aanwijsbare oorzaken voor de toenemende populariteit rondom PPS:

- *Parlementaire enquête (bouwfraude) in 2002*  
Vanaf het moment dat Ad Bos van aannemer Koop Tjuchem 'de klok luidde' is het vertrouwen in de aannemerij bergafwaarts gegaan. Het imago en de integriteit van de aannemerij kreeg een enorme deuk door een parlementaire enquête en de ruime media-aandacht. Door de toegenomen mate van wantrouwen jegens het traditionele aanbestedingsmodel ontstond behoefte om daarvoor vervanging te vinden.
- *De verslechterde economische situatie*  
In de afgelopen jaren heeft de Nederlandse economie matig gepresteerd [13]. Bij een slecht presterende economie zijn ook de inkomsten bij de rijksoverheid aanzienlijk minder. De publieke uitgaven nemen af. Zo ook de uitgaven voor infrastructurale projecten. Door het gebrek aan budget werd gezocht naar andere vormen van financiering.
- *De enorme financiële verplichtingen voor geplande infrastructuur*  
Door de verplichtingen die de overheid was aangegaan met de monsterprojecten Betuweroute (€ 4,7 mld [12]) en de HSL-zuid (€ 6,7 mld [13]) had het Rijk een duidelijke keuze gemaakt om andere grootschalige investeringen naar achteren te schuiven [2]. Door het gebrek aan budget werd gezocht naar andere vormen van financiering.
- *Succesvolle PPS in het buitenland (Engeland)*  
In het buitenland, met name in Engeland, werd al langer aanbesteedt via 'public private partnerships' (PPP) en 'private finance initiatives' (PFI) (vergelijkbaar met PPS). Door positieve berichtgeving over deze bouwprocesorganisatievorm is de populariteit ervan in Nederland aangewakkerd.
- *De populariteit van het begrip zelf*  
Door de ruime aandacht en de vele rapporten, symposia en onderzoeken is het begrip PPS een eigen leven gaan leiden. Jaarlijks vinden meer symposia over PPS plaats dan PPS'en zelf. De term wordt te pas en te onpas aangehaald. Het werd in de bouwwereld op een gegeven moment een soort modewoord. Zodra je aan PPS deed, telde je mee.



### 1.5.2. Strategie van Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat (RWS) fungeert vaak als publieke opdrachtgever bij weginfrastructurele projecten. RWS heeft een bedrijfsstrategie ontwikkeld die bekend staat als “De markt, tenzij...”:

Bert Herman Keijts, directeur-generaal RWS in [1]:

*“De overheid wil zich beperken op haar kerntaken [...]. Het uitgangspunt daarbij is: ‘De Markt, tenzij...’ [...] RWS wil zich kunnen concentreren op haar primaire taak: ‘netwerkmanagement’. [...] Door uit te besteden kunnen we toe naar een kleinere, slagvaardiger organisatie.”*

RWS wil veel taken die oorspronkelijk in handen waren van RWS door private partijen laten uitvoeren. Netwerkmanagement<sup>12</sup> is een taak die zich beperkt tot zeer vroeg in de levenscyclus van een weginfrastructureel werk.

PPS past in deze gedachte.

De populariteit van PPS komt ook tot uitdrukking in verschillende acties die de Rijksoverheid heeft ondernomen:

- Oprichting van een PPS Kenniscentrum (1999)
- Oprichting van een Taskforce PPS<sup>13</sup> (2004)
- Bepalen van 12 ‘pilotprojecten’ die waarschijnlijk in een PPS-vorm worden aanbesteed<sup>14</sup> (2005)
- Uitwerking van een standaard DBFM-contract<sup>15</sup> en bijbehorend handboek (2005)

### 1.5.3. Ontwikkeling van bouwprocesorganisatievormen

Het bouwproces van veel publieke werken in Nederland wordt tegenwoordig op een andere manier georganiseerd dan enkele jaren geleden het geval was. Traditioneel werden alle plannen en ontwerpen door de overheid bedacht en uitgewerkt. Aannemers waren enkel verantwoordelijk voor de bouw.

In de huidige bouwpraktijk wordt het proces veelal anders ingericht. De overheid geeft globale ontwerptekeningen aan een aannemer, die vervolgens niet alleen verantwoordelijk is voor de bouw, maar ook voor het (detail)ontwerp van het werk. Dergelijke bouwprocesorganisatievormen worden Design & Construct (D&C) of Engineer & Construct (E&C) genoemd<sup>16</sup>.

De jongste ontwikkelingen hebben te maken met vroegere betrokkenheid van private partijen. Als een private partij te laat in het planproces wordt ingeschakeld, kan die partij nauwelijks meer creatieve, innovatieve en wellicht kostenbesparende maatregelen treffen (o.a. in [11][14][3][1]).

**Dit onderzoek gaat nog een stap verder en beschrijft een samenwerkingsmodel waarin private partijen als volwaardig partner tijdens de besluitvorming van weginfrastructurele werken participeren.**

<sup>12</sup> Hierbij houdt RWS zich op nationale schaal bezig met de ontwikkeling van het verkeersnetwerk

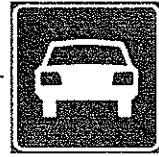
<sup>13</sup> De Taskforce PPS is een adviesorgaan waarin de ministeries van VROM, EZ, Financiën en V&W en vertegenwoordigers van marktpartijen (VNO-NCW, Bouwend Nederland, ONRI en banken) samenwerken om PPS breder toepasbaar te maken, door belemmeringen weg te nemen en knelpunten op te lossen. De Taskforce PPS is in het voorjaar van 2004 opgericht [10].

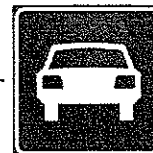
<sup>14</sup> Zie bijlage 7

<sup>15</sup> Design – Build – Finance – Maintain. Wordt door de overheid beschouwd als PPS-vorm.

<sup>16</sup> 70% van de omzet van Ballast Nedam Infra is afkomstig uit D&C – contracten







## 1.6. Inkadering en invalshoek

Om tot een 'onderzoekbaar' gebied te komen, heeft de auteur zich beperkt tot de volgende gebieden:

- Haalbaarheid van weginfrastructurele projecten
- Regionaal karakter
- Betrokkenheid van private partijen
- Procesbenadering
- Nederlandse situatie

### 1.6.1. Haalbaarheid van weginfrastructurele projecten

Dit onderzoek beschrijft de problematiek rondom de haalbaarheid van weginfrastructurele projecten.

Hoewel de problematiek van onhaalbaar geachte projecten wellicht ook in andere sectoren speelt, is dit onderzoek uitsluitend gericht op een oplossing voor de realisatie van weginfrastructuur.

In het onderzoek wordt wel geput uit informatie buiten de weginfrastructurele sector.

Onder haalbaarheid wordt in dit onderzoek verstaan:

*Een positief standpunt van relevante partijen over de doorgang van een project aan het einde van de planfase, waarbij beschikking is over voldoende middelen om het project ten uitvoer te brengen.*

De realisatie van een project kan ook na de planfase in het geding komen. Dat wordt in dit onderzoek echter buiten beschouwing gelaten.

### 1.6.2. Regionaal karakter

Dit onderzoek beschrijft weginfrastructurele projecten met een regionaal karakter.

De problematiek is niet beperkt tot regionale projecten, maar speelt evengoed op (inter)nationaal en lokaal niveau.

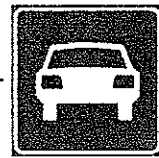
In Nederland is infrastructuur ingedeeld in vier soorten [5]:

- Lokale infrastructuur, zoals lokale wegen, tramspoor en bushaltes;
- Regionale infrastructuur, zoals N-wegen, metro en *light-rail*;
- Nationale infrastructuur, zoals A-wegen en het NS-spoor;
- Internationale infrastructuur, zoals de HSL, Schiphol en E-wegen

Afhankelijk van het soort project liggen het initiatief en de planvorming voor infrastructuurprojecten bij één van de overheden; bijvoorbeeld A-wegen bij het Rijk en lokale wegen en tramlijnen bij een gemeente.

Dit onderzoek behandelt weginfrastructurele projecten waarbij een provincie de verantwoordelijke overheid en de initiatiefnemer is<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> N-wegen met een nummering vanaf 175 [10]



### **1.6.3. Betrokkenheid van private partijen**

In dit onderzoek speelt betrokkenheid van private partijen een prominente rol. Private partijen beschikken over vaardigheden die bij de ontwikkeling van weginfrastructurele projecten van grote betekenis kunnen zijn. Onderzocht is hoe en of de haalbaarheid van weginfrastructurele projecten kan worden vergroot door private partijen bij de besluitvorming te betrekken.

### **1.6.4. Procesbenadering**

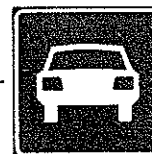
In dit onderzoek wordt de besluitvorming rondom weginfrastructurele projecten beschouwd met een procesbenadering.

Een procesbenadering houdt in dat [2]:

- vooraf afspraken worden gemaakt tussen betrokken partijen over de manier waarop het besluitvormingsproces zal verlopen. *De afspraken samen vormen een samenwerkingsmodel waarin publieke en private partijen een rol spelen.*
- het accent van de afspraken verschuift van inhoud naar proces. *Het doel van het samenwerkingsmodel is om in een proces overeenstemming te bereiken over de inhoud van een weginfrastructureel project.*
- de afspraken voor elk van de partijen voldoende ruimte bieden om de eigen belangen te dienen.

### **1.6.5. Nederlandse situatie**

Dit onderzoek beschrijft uitsluitend de situatie die geldt voor Nederland. Voor Nederland geldt speciale wet- en regelgeving en heerst een bepaalde (overheid)cultuur waardoor het onderzoek geen stand houdt in landen waar deze zaken verschillen.



## 1.7. Definitie onderzoek

In dit subhoofdstuk wordt het onderzoek gedefinieerd door een probleemstelling, een doelstelling en een vraagstelling. Ter afsluiting wordt het beoogde resultaat van het onderzoek beschreven.

### 1.7.1. Probleemstelling

Het onderzoeksprobleem is in voorgaande subhoofdstukken beschreven, en luidt:

*Weginfrastructurele projecten worden vaak niet gerealiseerd omdat zij niet haalbaar worden geacht. De oorzaak daarvan ligt in het gebrek aan voldoende financiering en het gebrek aan voldoende overeenstemming tussen betrokken partijen.*

*Bovendien schept wet- en regelgeving een beperkend kader waarin een weginfrastructureel werk moet worden gerealiseerd.*

*De mobiliteit in Nederland ondervindt schade door het gebrek aan de realisatie van nieuwe weginfrastructuur.*

### 1.7.2. Doelstelling

*De doelstelling van dit onderzoek is de ontwikkeling van een publiek-privaat samenwerkingsmodel, teneinde de haalbaarheid en daarmee de kans op realisatie van een weginfrastructureel werk te verhogen.*

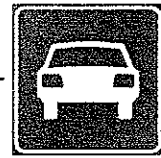
*Middels dit onderzoek wordt gepoogd een bijdrage te leveren aan de manier waarop publieke en private partijen in de toekomst met elkaar samenwerken.*

### 1.7.3. Vraagstelling

*De vraagstelling van dit onderzoek is hoe een PPS – model kan zijn vormgegeven, dat voldoende ruimte biedt aan relevante partijen om inhoudelijk bij te kunnen dragen aan besluitvorming, teneinde de haalbaarheid van een regionaal weginfrastructureel project te verhogen, en waarin belangen van relevante partijen optimaal worden gediend?*

Deze vraagstelling is gesplitst in enkele deelvragen. De eerste vijf deelvragen schetsen het probleem en leiden tot de ontwikkeling van een publiek-privaat samenwerkingsmodel:

1. Wat zijn relevante partijen in een PPS bij een weginfrastructureel project en wat zijn hun belangen?
2. Welke bouwprocesorganisatievormen worden in de huidige bouwpraktijk toegepast?
3. Welke factoren bepalen de haalbaarheid van weginfrastructurele projecten?
4. Hoe kunnen deze factoren worden beïnvloed?
5. Hoe is een PPS - model vormgegeven waarin deze factoren positief kunnen worden beïnvloed?



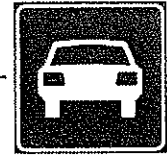
De laatste twee deelvragen leiden tot de validatie en evaluatie van het publiek-private samenwerkingsmodel:

6. Kan het PPS – model in de praktijk worden toegepast?
7. Wordt de haalbaarheid van een specifiek project verhoogd door toepassing van het ontwikkelde PPS – model?

#### **1.7.4. Beoogd resultaat van het onderzoek**

In het onderzoeksgebied is sprake van een grote hoeveelheid factoren die de haalbaarheid van weginfrastructurele projecten beïnvloeden. Bovendien zullen deze factoren afhangen van projectspecifieke omstandigheden.

Er wordt in dit onderzoek dan ook niet beoogd **de** oplossing te presenteren maar **een** oplossing om de haalbaarheid van een weginfrastructureel project te vergroten.

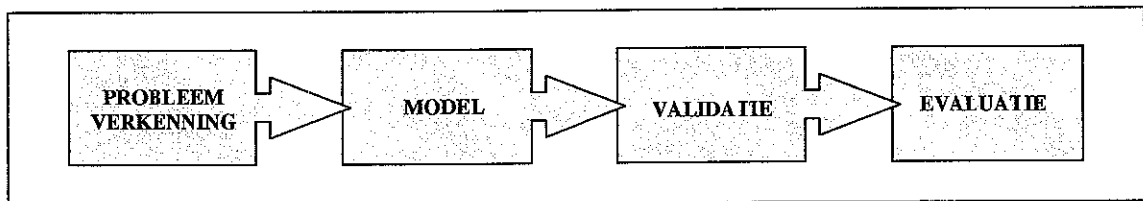


## 1.8. Onderzoeksaanpak

In dit subhoofdstuk wordt beschreven welke aanpak is gevolgd om het onderzoek uit te voeren. Hiertoe wordt het onderzoeksmodel beschreven en de manier waarop informatie is behandeld tijdens het onderzoek.

### 1.8.1. Onderzoeksmodel

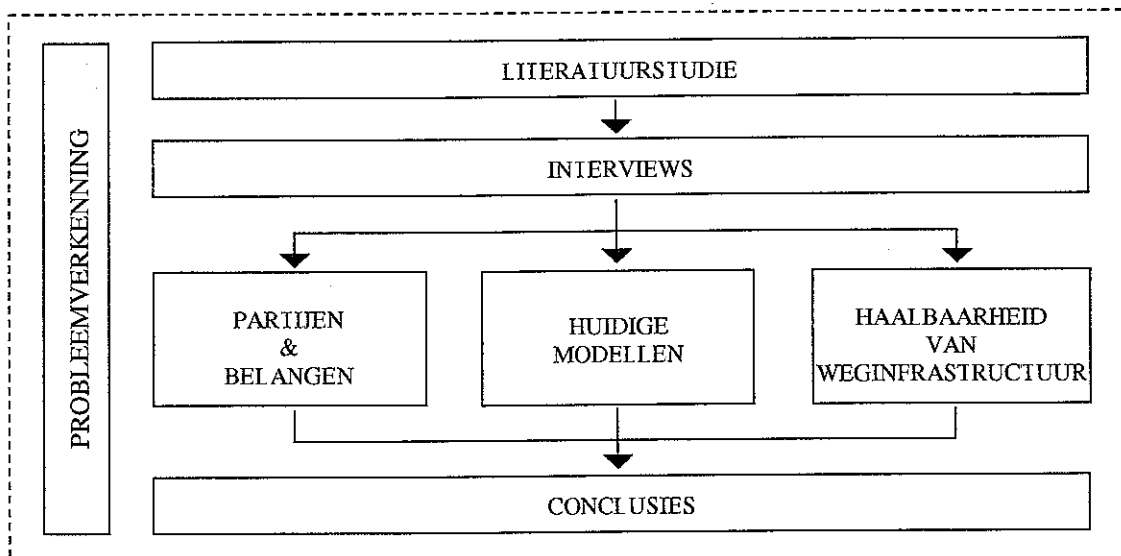
Het onderzoek is gestructureerd zoals weergegeven in onderstaand figuur.



Figuur 1-3: Onderzoeksmodel

### Probleemverkenning

Algemene beschouwing van de problematiek rondom de haalbaarheid van weginfrastructurele projecten en de ontwikkeling van innovatieve samenwerkingsvormen. De probleemstelling en onderzoeksvraag van dit afstudeeronderzoek zijn gebaseerd op de probleemverkenning.

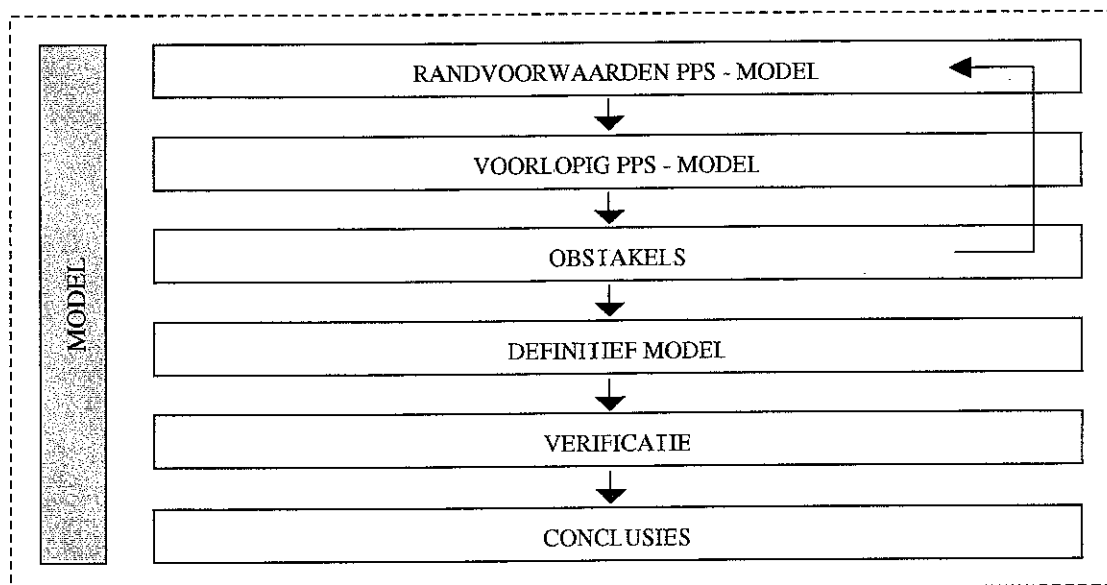


Figuur 1-4: Onderzoeksmodel - Probleemverkenning



### Model

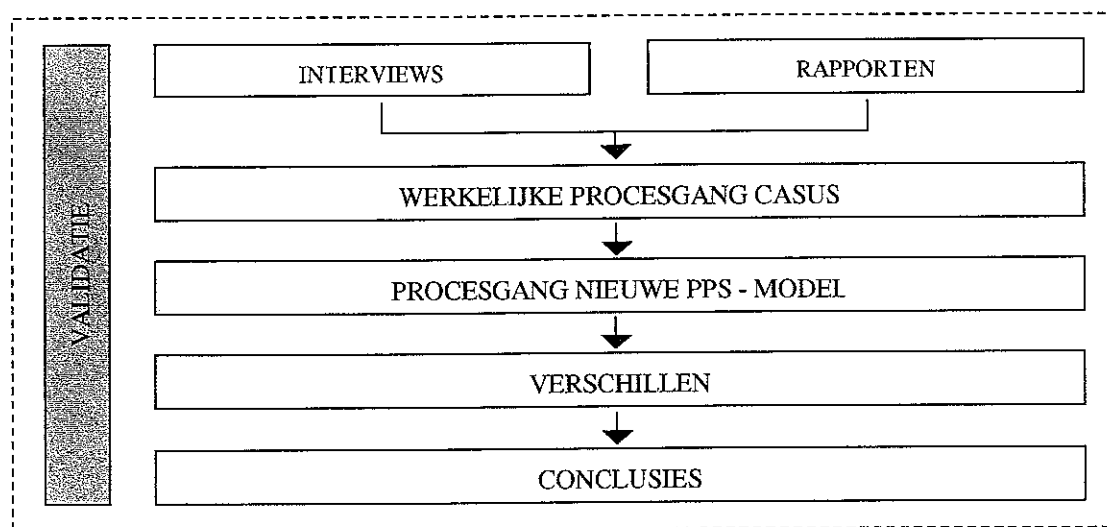
Een PPS-model is ontwikkeld dat de haalbaarheid van een weginfrastructureel werk verhoogt.



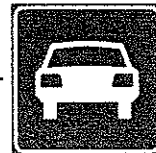
Figuur 1-5: Onderzoeksmodel - Model

### Validatie

Voor één specifiek project wordt het ontwikkelde PPS-model uitgewerkt. De eventuele toename van de haalbaarheid wordt getoetst door de procesgang van het ontwikkelde model te vergelijken met de procesgang van het project.



Figuur 1-6: Onderzoeksmodel – Validatie



## Evaluatie

Bevindingen uit het onderzoek worden gepresenteerd als conclusies en aanbevelingen.

### 1.8.2. Informatie – handling

In deze paragraaf wordt beschreven hoe informatie is behandeld tijdens het onderzoek. In eerste instantie wordt beschreven hoe de veelheid aan relevante informatie is gestructureerd met de 'KJ-methode'. Daarna wordt aangegeven wat voor soort informatiebronnen voor dit onderzoek zijn geraadpleegd.

#### KJ-methode

Bij dit onderzoek naar PPS is een veelheid aan partijen, processen, succes- en faalfactoren etc. aan bod gekomen<sup>18</sup>. Om in deze hoeveelheid van informatie structuur aan te brengen is de 'KJ-methode' gebruikt.

De KJ-methode is in de jaren '60 ontwikkeld door de Japanse antropoloog Jiro Kawakita. Hij stelde de methode op om data te structureren [2].

De meeste ordeningsmethoden gaan uit van inductie (wijze van redeneren waarbij men besluit van het bijzondere tot het algemene [3]) of van deductie (wijze van redeneren waarbij men besluit van het algemene tot het bijzondere [3]). Kawakita noemde zijn methode abductie, waarbij de verzamelde data de basis is van de analyse. De data wordt dan 'bottom-up' gestructureerd. De KJ-methode leent zich voor het structureren van data, waarbij vooraf geen inschatting kan worden gemaakt van een mogelijke structuur.

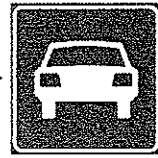
De KJ-methode bestaat uit vier stappen [2]:

1. Briefjes-schrijven.  
Alle aspecten, meningen, onderwerpen etc. uit interviews, wetenschappelijke literatuur en computerbestanden worden opgeschreven op een 'post-it' (geel plakbriefje). Voor dit afstudeeronderzoek was het resultaat van deze eerste stap een verzameling van ruim tweehonderd post-its.
2. Briefjes groeperen.  
Onderwerpen op de gele briefjes die bij elkaar horen, worden bij elkaar gelegd. Ook één enkel briefje kan een aparte groep representeren. Elke groep krijgt een titel.
3. Schematiseren.  
Sommige groepjes met post-its vallen onder een andere groep. Op hun beurt kan ook die groep weer onder een andere groep vallen. Zo worden alle onderwerpen verdeeld in hoofd- en deelonderwerpen.
4. Beschrijven.  
Het resultaat is een schema waarin alle onderwerpen gestructureerd worden gerepresenteerd.

Het resultaat van de KJ-methode staat afgebeeld in bijlage 8.

<sup>18</sup> De zoekterm "publiek private samenwerking" bij zoekmachine 'Google' geeft 198.000 hits



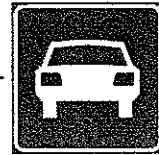


## Informatiebronnen

Geraadpleegde informatiebronnen tijdens dit onderzoek zijn grofweg in te delen in zes soorten:

- **Wetenschappelijke literatuur**  
In wetenschappelijke literatuur worden theoretische achtergronden behandeld van het onderwerp. Rolverdeling en institutionele achtergrond van partijen, doel en belang van een samenwerking etc. worden hierin besproken.
- **Rapporten en artikelen**  
Uit deze bronnen komt praktisch informatie. Actuele problemen worden beschreven en bijbehorende mogelijke oplossingen besproken. Hier worden vaak 'bottlenecks' behandeld zoals Europese aanbestedingsrichtlijnen en hoge transactiekosten.
- **Interviews**  
Informatie uit interviews is verschillend van inhoud en bruikbaarheid, afhankelijk van de gesprekspartner. Interviews afnemen bij zowel private als publieke partijen, voorkomt een eenzijdig beeld. Interviews geven een goed beeld van de huidige kennis op het gebied van PPS, en de mate waarin betrokkenen openstaan voor innovatieve bouwprocesorganisatievormen, zoals PPS.
- **Internet**  
Tijdens het onderzoek zijn zeer regelmatig internetbronnen geraadpleegd. De betrouwbaarheid van de informatie is soms onduidelijk. In veel gevallen geeft het adres van de internetpagina een aanwijzing van de mate van betrouwbaarheid. Bij twijfel kunnen anderen bronnen worden geraadpleegd.
- **Symposia**  
Gedurende dit onderzoek zijn een tweetal symposia over PPS bezocht en enkele anderen schriftelijk bestudeerd. Symposia geven een 'up-to-date' beeld van de ontwikkelingen op het gebied van innovatieve vormen van aanbesteding.
- **Overig**  
Bronnen die niet binnen één van bovenstaande categorieën vallen.

In het hoofdstuk 'bronvermelding' is dezelfde indeling van bronnen gebruikt zoals hierboven is weergegeven.



## 2. Partijen die een rol spelen bij weginfrastructurele projecten

In dit hoofdstuk worden partijen ingedeeld naar hun rol die ze spelen bij weginfrastructurele projecten. Deze indeling geldt in zijn algemeenheid, ongeacht de bouwprocesorganisatievorm die voor het project wordt toegepast<sup>19</sup>.

Partijen worden beschreven aan de hand van:

- Indeling van partijen naar rollen
- Belangen van partijen in een rol
- Partijen binnen de totstandkoming van weginfrastructurele projecten
- Betrokkenheid bij het besluitvormingsproces

### 2.1. Indeling van partijen naar rollen

Partijen die aan bod komen zijn ingedeeld naar de rollen [16][1]:

- Gebruiker<sup>20</sup>
- Opdrachtgever<sup>21</sup>
- Leverancier<sup>22</sup>

#### 2.1.1. Gebruiker

Onder 'gebruiker' vallen alle partijen en individuen die de gevolgen ondergaan van een project [16]. In het geval van weginfrastructuur zijn dat niet alleen automobilisten, maar ook omwonenden, maatschappelijke belangenorganisaties, regionaal bedrijfsleven, etc.

De gebruiker ondervindt een (mobiliteits)probleem. De vraag om een oplossing ontstaat in de groep gebruikers.

#### 2.1.2. Opdrachtgever

Een opdrachtgever bestaat uit (een) publieke partij(en) die één of meerdere partijen of individuen van de gebruikers representeert. In het geval van regionale weginfrastructurele projecten zijn mogelijke partijen; Rijkswaterstaat, Provincie, Kaderwetgebied, Gemeenten, publieke adviesorganen t.a.v. welzijn / natuur, etc.

De opdrachtgever neemt de vraag naar het product van de gebruikers over, en zet de vraag in de markt<sup>23</sup>.

#### 2.1.3. Leverancier

Een leverancier bestaat uit private partijen met inhoudelijke kennis en mankracht om een project te realiseren [16]. In het geval van regionale weginfrastructurele projecten zijn mogelijke partijen; hoofdaannemer, onderaannemers, projectontwikkelaars, grondbezitters, investeerders, etc.

Een leverancier realiseert een oplossing voor het (mobiliteits) probleem.  
Een grafische weergave van bovenstaande verhoudingen is afgebeeld in bijlage 9.

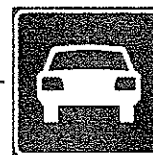
<sup>19</sup> Zie hoofdstuk 3. 'Bouwprocesorganisatievormen'

<sup>20</sup> ook wel: Waardevrager

<sup>21</sup> ook wel: Regievoerder, Sponsor, Principal, Employer, Owner

<sup>22</sup> ook wel: Waardegever, Producent, Opdrachtnemer, Contractor

<sup>23</sup> Aanbestedende dienst



## 2.2. Belang van partijen in een rol

In dit hoofdstuk worden de belangen van de gebruiker, de opdrachtgever en de leverancier beschreven bij een weginfrastructureel project.

### 2.2.1. Gebruiker

Een weginfrastructureel project kan zowel positieve als negatieve gevolgen hebben voor gebruikers. Voor weginfrastructurele projecten geldt dat de groep die negatieve gevolgen draagt<sup>24</sup>, meestal niet overeenkomt met de groep die positieve gevolgen ondervindt<sup>25</sup> (lasthebber ≠ lusthebber).

De gebruikers kenmerken zich door een grote hoeveelheid en diversiteit van belangen. Voorbeelden van belangen van gebruikers zijn: NIMBY<sup>26</sup>, geluidsoverlast, stankoverlast, landschapsvervuiling, reistijdverkorting, etc.

De doorgang van een project is niet in het belang van alle individuen en partijen in de rol van gebruiker.

### 2.2.2. Opdrachtgever

Een publieke partij die als opdrachtgever optreedt, dient (uiteindelijk, via politiek) verantwoording af te leggen aan zijn achterban; 'de burger'. Hij zal dan ook moeten handelen uit zijn belang.

Een groot deel van de achterban van publieke partijen is afkomstig uit de groep gebruikers.

De diversiteit die de gebruikers kenmerkt, geldt ook voor opdrachtgevers. Belangen van verschillende publieke partijen komen daarom niet altijd overeen. Zij kunnen net zo goed strijdig zijn. Belangen die in deze groep optreden zijn bijvoorbeeld: bereikbaarheid, veiligheid, welzijn, sociaal-economische ontwikkeling, milieu, etc.

Het is in het belang van de opdrachtgever dat het (mobiliteits)probleem wordt opgelost, oftewel dat het project doorgang vindt.

### 2.2.3. Leverancier

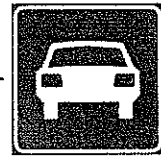
Een private partij die als opdrachtgever optreedt, dient verantwoording af te leggen aan zijn achterban. De achterban van een private partij bestaat uiteindelijk uit aandeelhouders. Een private partij handelt dan ook uit zijn belang; hoge aandelenkoers door omzet, winst en

continuïteit [1]. Deze belangen kunnen alleen worden behartigd als om de inzet van hun middelen wordt gevraagd, oftewel dat het project doorgang vindt.

<sup>24</sup> bijvoorbeeld bouwoverlast voor omwonenden

<sup>25</sup> bijvoorbeeld reistijdverkorting voor automobilisten

<sup>26</sup> not in my back yard



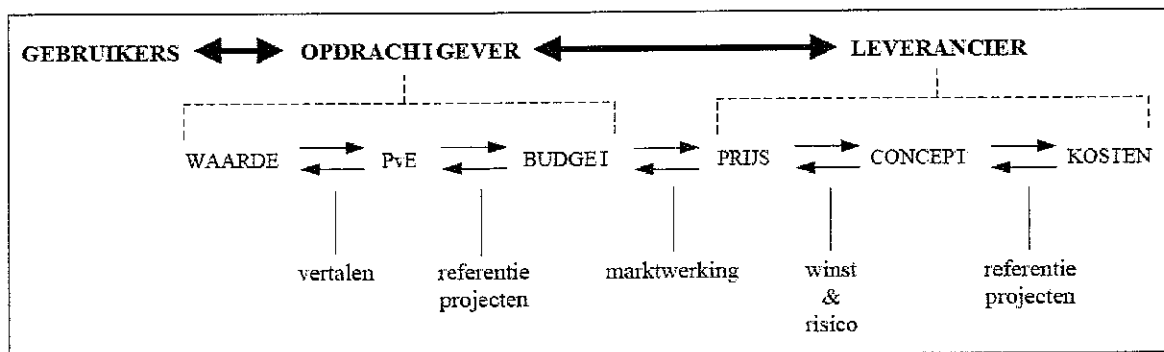
### 2.3. Partijen en de totstandkoming van weginfrastructurele projecten

In dit subhoofdstuk wordt beschreven hoe gebruikers, opdrachtgever en leverancier een rol spelen in het totstandkomingsproces van weginfrastructurele projecten.

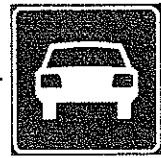
In het totstandkomingsproces spelen twee problemen een rol [1]:

- De manier waarop een publieke opdrachtgever een vraag van gebruikers vertaalt in een programma van eisen (PvE)*  
 Gebruikers ervaren een (mobiliteits)probleem. In feite stellen gebruikers een vraag naar 'maatschappelijke waarde'. Een publieke opdrachtgever analyseert het probleem grondig. Op basis van het probleem bepaalt hij een oplossingsrichting en stelt een PvE op waar de oplossing aan moet voldoen. Op basis van referentieprojecten maakt de opdrachtgever een raming van de kosten van het project. De kostenraming en de noodzaak van een oplossing bepalen het budget dat een opdrachtgever wenst vrij te maken.
- De manier waarop een leverancier zijn prijs bepaalt*  
 De opdrachtgever zet het PvE in de markt. Op basis van het PvE biedt een leverancier een concept-oplossing aan voor het mobiliteitsprobleem. Op basis van referentieprojecten en kengetallen maakt de leverancier een kostenraming. Samen met de winst- en risicomarge en de strategie die de leverancier hanteert, bepaalt de kostenraming de prijs die de leverancier voor zijn concept vraagt.

In figuur 2-1 is het totstandkomingsproces grafisch weergegeven. De plaats van de gebruikers, de opdrachtgever en de leverancier is in de figuur weergegeven.



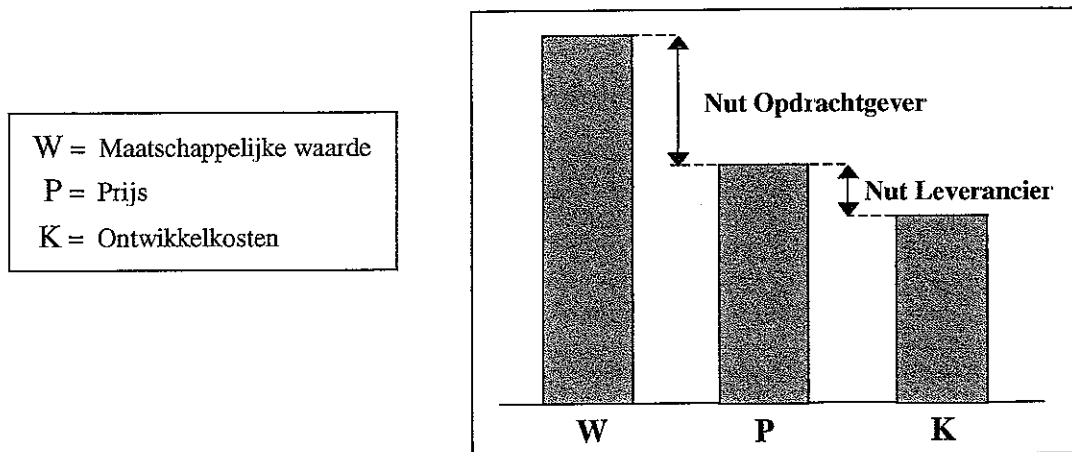
Figuur 2-1: Totstandkomingsproces van een project [1]



In figuur 2-2 worden de maatschappelijk waarde, de prijs en de ontwikkelkosten grafisch weergegeven.

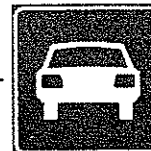
De prijs van een project splitst het totale nut<sup>27</sup> van een project in nut van de opdrachtgever en nut van de leverancier.

In de figuur zijn eventuele commerciële opbrengsten die het project genereert niet meegenomen. De prijs die voor het project wordt betaald is volledig afkomstig uit budget.



Figuur 2-2: De prijs bepaalt het nut van de opdrachtgever en de leverancier [1]

<sup>27</sup> Maatschappelijke waarde minus ontwikkelkosten



## 2.4. Betrokkenheid bij het besluitvormingsproces

In dit subhoofdstuk wordt beschreven op welke grond gebruiker, opdrachtgever en leverancier betrokken worden bij het besluitvormingsproces van weginfrastructurele projecten.

Partijen kunnen worden betrokken bij een project als zij beschikken over [2]:

- Hindermacht
- Produktiemacht
- Belang / morele overwegingen

### 2.4.1. Hindermacht

Hindermacht is de mate waarin een partij de doorgang van een project kan belemmeren.

*Gebruikers* hebben de mogelijkheid om bezwaar aan te tekenen tegen de aanleg van een weg<sup>28</sup>. Het bezwaar wordt overwogen door (hogere) politieke organen of door een rechterlijke macht.

Voor weginfrastructurele projecten geldt per definitie dat een publiek orgaan de formele *opdrachtgever* is. De exclusieve beslissingsbevoegdheid ligt staatsrechtelijk besloten bij die publieke partij. Hiermee heeft de opdrachtgever een aanzienlijke hindermacht.

*Leveranciers* bezitten niet of nauwelijks hindermacht.

Door partijen met hindermacht bij het besluitvormingsproces te betrekken kan voorkomen worden dat zij hun hindermacht inschakelen [2]. Hoe deze betrokkenheid wordt vormgegeven, komt later in dit rapport aan de orde.

### 2.4.2. Produktiemacht

Produktiemacht is de mate waarin een partij beschikt over middelen om een project te realiseren.

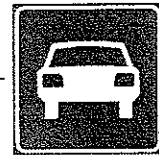
Produktiemacht is voor een groot deel in handen van *leveranciers*. *Leveranciers* beschikken over vaardigheden die tijdens besluitvorming van grote betekenis kunnen zijn. Bovendien zijn private vaardigheden vaak van een hoger niveau dan die van publieke partijen (o.a.[14][16][4]). Hierin ligt de oorsprong van de wens om private partijen op een vroegtijdig tijdstip bij een project te betrekken.

Vaardigheden die de produktiemacht van leveranciers bepalen zijn bijvoorbeeld, marktkennis, commerciële kwaliteiten, technische knowhow, geld, relaties, procesmanagement, ervaring in zowel ontwerp als uitvoering en onderhoud, maken van betrouwbare kostenramingen, creëren van politiek draagvlak, etc. In bijlage 10 worden deze private vaardigheden uitvoeriger besproken.

Publieke *opdrachtgevers* bezitten aanzienlijke produktiemacht als het project afhankelijk is van overheidssubsidie. Bovendien hebben publieke organen vaak de beschikking over personeel dat een inhoudelijke functie kan vervullen in een project.

*Gebruikers* en omwonenden kunnen lokale kennis inbrengen in het project. Bovendien zijn zij in staat mogelijke oplossingen op waarde te schatten.

<sup>28</sup> Zie ook bijlage 5



### 2.4.3. Belang / morele overwegingen

In deze context wordt met belang bedoeld:

'De mate waarin een partij getroffen wordt door het uiteindelijke resultaat' [2].

Partijen die niet over hindermacht of produktiemacht beschikken, maar op wie het project wel impact heeft, worden vaak op morele gronden bij het besluitvormingsproces betrokken.

*Gebruikers* vormen de groep waarvoor het project überhaupt wordt uitgevoerd. Zij hebben het grootste belang bij het project.

*Opdrachtgevers* behartigen de belangen op verschillende niveaus van (sommige van) de gebruikers. In die zin hebben opdrachtgevers hetzelfde belang bij het project als de gebruikers.

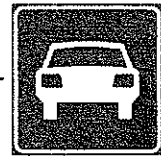
Een *leverancier* die verantwoordelijk is voor (een deel van) de realisatie van het project heeft een beperkt belang bij het uiteindelijke resultaat<sup>29</sup>.

De mate waarin gebruiker, opdrachtgever en leverancier beschikken over hindermacht, produktiemacht en belang bij besluitvorming wordt samengevat weergegeven in tabel 2-1.

	Hindermacht	Produktiemacht	Belang
Gebruiker	+	+ / -	++
Opdrachtgever	++	+	+
Leverancier	-	++	-

Tabel 2-1: De mate waarin gebruiker, opdrachtgever en leverancier beschikken over hindermacht, produktiemacht en belang bij besluitvorming

<sup>29</sup> Een leverancier heeft overigens wel baat bij een succesvol project als referentie bij toekomstige projecten



## 2.5. Samenvatting en conclusie

Partijen zijn ingedeeld naar drie rollen:

- Gebruikers: Partijen en individuen die de gevolgen ondergaan van een project
- Opdrachtgever: Publieke partij(en) die één of meerdere partijen of individuen uit de groep gebruikers represente(e)r(t)en
- Leverancier: Private partijen met inhoudelijke kennis en mankracht om een project te realiseren

Partijen verschillen van belang bij weginfrastructurele projecten. Dit belang wordt in het geval van opdrachtgever en leverancier voornamelijk bepaald door hun achterban.

Het belang van de opdrachtgever en de leverancier wordt behartigd bij de doorgang van een project. Bij de gebruikers heerst een tweestrijd: voor de 'lusthebbers' geldt dat hun belang wordt behartigd door de doorgang van een project, voor de 'lasthebbers' geldt dat niet.

Bij de totstandkoming van een weginfrastructureel project hebben de rollen de volgende functie:

Een *gebruiker* heeft een (mobiliteits)probleem en vraagt om 'maatschappelijke waarde'.  
Een *opdrachtgever* vertaalt de vraag om maatschappelijke waarde in een programma van eisen (PvE), waarvoor hij een budget vrij wil maken.  
Een *leverancier* vertaalt het PvE in een concept, waarvoor hij kosten maakt en een prijs vraagt.

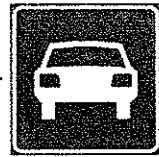
Partijen worden op verschillende gronden bij een project betrokken:

Opdrachtgevers beschikken over het algemeen over de grootste *hindermacht*.  
Leveranciers beschikken over de grootste *produktiemacht*.  
Gebruikers hebben het grootste *belang bij besluitvorming*.

Concluderend kan worden gesteld dat partijen worden betrokken bij een besluitvormingsproces omdat de inbreng van een leverancier en een gebruiker *nuttig* is, en de inbreng van een opdrachtgever *noodzakelijk* is.







### 3. Bouwprocesorganisatievormen

In dit hoofdstuk worden bouwprocesorganisatievormen behandeld die in geraadpleegde literatuur worden beschreven. Bij elk van de bouwprocesorganisatievormen wordt aangegeven of deze in de huidige weginfrastructurele sector kan, of daadwerkelijk wordt toegepast.

Bouwprocesvormen die worden onderscheiden, zijn [1][5]:

- **Traditioneel model**
- **Innovatieve contractvormen**
- PPS
  - **Concessiemodel**
  - Alliantiemodel
- Overige bouwprocesorganisatievormen
  - Bouwteam model
  - Publiek model
  - Privaat model

Bouwprocesorganisatievormen die hierboven dik zijn gedrukt, worden in de huidige weginfrastructurele sector toegepast. Voor een uitgebreide beschouwing van bovenstaande bouwprocesorganisatievormen wordt doorverwezen naar bijlage 12.

#### 3.1. Traditioneel model

Vanaf vroeg in de twintigste eeuw wordt het traditionele model toegepast in de civiele sector [1]. Het traditionele model is (nog steeds) de meest toegepaste bouwprocesorganisatievorm in de huidige bouwsector [1].

In het traditionele model zijn taken duidelijk gescheiden. Een publieke partij is verantwoordelijk voor het ontwerp en het onderhoud, een private partij is uitsluitend verantwoordelijk voor de uitvoering van een project.

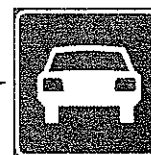
Centraal in het traditionele model staat de prijs die tussen de publieke opdrachtgever en de private opdrachtnemer *vooraf* wordt overeengekomen. Een private opdrachtnemer krijgt de prijs betaald zolang zijn werk voldoet aan de specificaties in het PvE<sup>30</sup>. Een private opdrachtnemer houdt diens gevolg verder geen rekening met maatschappelijke effecten van het project. Het traditionele model kan leiden tot hoge kostenoverschrijdingen door 'meerwerk'<sup>31</sup>. Hierbij ontstaan regelmatig conflicten tussen publieke opdrachtgever en private opdrachtnemer [1][1][3].

Door de strikte scheiding van taken in het traditionele model is het ontwerp niet afgestemd op de uitvoering noch op het onderhoud van het werk. Door de betrokkenheid van de private opdrachtnemer ná de planfase<sup>32</sup>, bestaat geen mogelijkheid voor de private opdrachtnemer om innovatieve ideeën tijdens de planfase in te brengen.

<sup>30</sup> Zie subhoofdstuk 2.3. 'Partijen en de totstandkoming van weginfrastructurele projecten'

<sup>31</sup> Als tijdens de uitvoering aanpassingen worden aangebracht in het ontwerp, die niet in het bestek zijn gespecificeerd, worden die door de aannemer opgevoerd als 'meerwerk'. Hiervoor worden kosten in rekening gebracht boven op de oorspronkelijke prijs

<sup>32</sup> Tijdens de planfase worden karakter en scope van het project bepaald, alternatieven ontwikkeld en één voorkeursalternatief gedetailleerd uitgewerkt



### 3.2. Innovatieve contractvormen

Innovatieve contractvormen bestaan uit minimaal twee van de onderstaande taken<sup>33 34</sup>:

Design – Engineer – Build / Construct  
(Ontwerp – Detail ontwerp – Uitvoering)

Innovatieve contractvormen gaan uit van 'voorwaartse integratie' van het bouwproces, waarbij het ontwerp en de uitvoering op elkaar af worden gestemd.

Net zoals in het traditionele model wordt een prijs tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer overeengekomen. Een private opdrachtnemer houdt dientengevolge verder geen rekening met maatschappelijke effecten van een project.

Bij voorwaartse integratie, als een private opdrachtnemer tijdens de planvorming wordt gecontracteerd, krijgt de private opdrachtnemer te maken met een aantal wettelijk vastgelegde procedures die gevolgd dient te worden<sup>35</sup>. Inspraakmomenten en termijnen worden hier minutieus in beschreven. Private partijen zijn gewend daadkrachtiger op te treden dan dergelijke procedures toelaten.

In de huidige bouwpraktijk worden private partijen meestal pas laat in de planfase gecontracteerd. Er bestaat dan geen mogelijkheid meer voor de private opdrachtnemer om innovatieve ideeën tijdens de planfase in te brengen.

### 3.3. Publiek – private samenwerking (PPS)

De betekenis van het begrip PPS is omstreden in zowel de bestudeerde literatuur als in de praktijk<sup>36</sup>. Dit onderzoek is er niet op gericht om te verdedigen aan welke kenmerken een bouwprocesorganisatievorm moet voldoen, om naar het inzien van de auteur onder de noemer PPS vallen.

Hieronder worden bouwprocesorganisatievormen beschreven die in een groot gedeelte van de geraadpleegde literatuur als vormen van PPS worden beschouwd.

#### 3.3.1. Concessiemodel

Het concessiemodel is een verzamelnaam voor veel verschillende bouwprocesorganisatievormen. De contractvormen bestaan altijd uit meerdere van de volgende taken, waaronder in ieder geval onderhoud en/of beheer:

Design – Engineer – Build / Construct – Maintain – Operate – Transfer  
(Ontwerp – Detail ontwerp – Uitvoering – Onderhoud – Beheer – Overdracht)

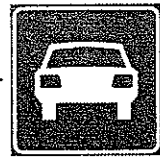
Het concessiemodel gaat uit van zowel voorwaartse als achterwaartse integratie van het bouwproces. Dit wordt ook wel de 'life-cycle benadering' genoemd. Op die manier kunnen ontwerp – uitvoering – onderhoud op elkaar worden afgestemd.

<sup>33</sup> D&C, E&C, 'Turnkey' – contracten

<sup>34</sup> Een contractvorm die enkel bestaat uit de taak 'Build' is feitelijk hetzelfde als het traditionele model

<sup>35</sup> zoals de trace / m.e.r. – procedure en RO – procedures. Zie bijlage 5

<sup>36</sup> Zie bijlage 11



Tijdens de planfase sluit de verantwoordelijke publieke partij een contract af met een private partij<sup>37 38</sup>. In het contract krijgt een private partij de opdracht om zowel het ontwerp, de bouw, het onderhoud en het beheer voor een bepaalde periode<sup>39</sup> op zich te nemen.

De taak 'Finance' (*private (voor)financiering*) wordt in de praktijk vaak tot het concessiemodel gerekend. In werkelijkheid leent elk van de bouwprocesorganisatievormen zich voor private (voor)financiering.

Net zoals in het traditionele model en bij innovatieve contractvormen, wordt vooraf een prijs tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer overeengekomen. Een private opdrachtnemer houdt dientengevolge verder geen rekening met maatschappelijke effecten van een project.

In de huidige bouwpraktijk worden private partijen meestal pas laat in de planfase gecontracteerd<sup>40</sup>. Er bestaat geen mogelijkheid meer voor de private opdrachtnemer om innovatieve ideeën tijdens de planfase in te brengen.

### 3.3.2. Alliantiemodel

In het alliantiemodel wordt uitgegaan van een hechtere samenwerking tussen publieke en private partijen. Tijdens de planfase worden door opdrachtgever en opdrachtnemer in gezamenlijkheid output-specificaties<sup>41</sup> opgesteld en een ontwerp gemaakt. In dat geval spreekt men over 'joint products' [10]. De publieke opdrachtgever zal vooraf een kader moeten scheppen, waarin de ontwikkeling plaats mag vinden.

Een kenmerk van het alliantiemodel is dat risico's en opbrengsten niet worden *verdeeld*, maar *gedeeld* tussen de publieke en private contractpartners. Dit hoeft niet persé een 50-50 verhouding te zijn.

De verwachting is dat een private opdrachtnemer door de sfeer van gezamenlijkheid niet alleen gefocust is op het genereren van zoveel mogelijk winst, maar ook aandacht heeft voor de maatschappelijke effecten van een project.

In werkelijkheid wordt, net als bij de andere bouwprocesorganisatievormen, vooraf een prijs tussen de publieke en private partijen overeengekomen, waardoor een private opdrachtnemer beperkte aandacht heeft voor maatschappelijke effecten.

Tijdens de planfase wordt veelal door de betrokken publieke en private partijen een gezamenlijke juridische rechtsvorm opgericht<sup>42</sup>.

Het alliantiemodel, zoals hierboven beschreven, wordt in de weginfrastructurele sector niet toegepast. Er bestaan wel gemeentelijke gebiedontwikkelingsprojecten, waar het alliantiemodel is gebruikt<sup>43</sup>.

<sup>37</sup> Veelal een consortium van private partijen waarin doorgaans participeren: aannemer, beheerder, ontwikkelaar, financier [1]

<sup>38</sup> ook wel; concessionaire

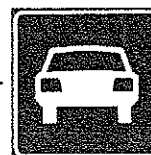
<sup>39</sup> concessieperiode

<sup>40</sup> Dit is bijvoorbeeld het geval bij de jongste vorm van het concessiemodel; het DBFM-contract (A59, N31, 2<sup>e</sup> Coentunnel)

<sup>41</sup> waarin prestatie-eisen worden geformuleerd. Dit in tegenstelling tot input-specificaties, waarbij uitvoeringseisen worden geformuleerd.

<sup>42</sup> Zie bijlage 13 voor een beschouwing over mogelijke rechtsvormen

<sup>43</sup> zoals project 'Sijtwende' in gemeente Leidschendam – Voorburg en project 'PPS3plus' in gemeente Leeuwarden (zie bijlage 14)



Het alliantiemodel kan in combinatie met elk van de andere bouwprocesorganisatievormen worden toegepast.

### **3.4. Overige bouwprocesorganisatievormen**

Bouwprocesorganisatievormen die in dit subhoofdstuk worden beschreven, worden in de huidige praktijk van de weginfrastructurele sector niet toegepast. Voor de volledigheid worden ze hier toch beschreven.

#### **3.4.1. Bouwteam model**

Het bouwteam model gaat uit van vroegtijdige betrokkenheid van opdrachtnemende private partijen. Hierdoor kunnen private partijen tijdens de planfase innovatieve ideeën inbrengen.

De aannemer die tijdens de planfase in het bouwteam participeert, zal vrijwel altijd de uitvoering van het werk gegund krijgen [1]. Op die manier is er nauwelijks sprake van competitie tussen verschillende aannemers. Deze werkwijze wordt niet toegestaan door de Europese aanbestedingsrichtlijn<sup>44</sup>.

Als het werk na de planfase wordt aanbesteedt in overeenstemming met de Europese aanbestedingsrichtlijn, dus in competitie, wordt de aannemer die in het voortraject heeft geparticipeerd waarschijnlijk gediskwalificeerd om zijn kennisvoordeel op concurrenten.

Net zoals in het traditionele model wordt aan het einde van de planfase een prijs tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer overeengekomen. Een private opdrachtnemer houdt dientengevolge verder geen rekening met maatschappelijke effecten van het project.

Het bouwteam model kan in combinatie met elk van de andere bouwprocesorganisatievormen worden toegepast.

Het bouwteam model wordt in de weginfrastructurele sector niet toegepast.

#### **3.4.2. Publiek model**

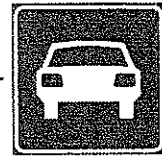
In het publieke model wordt een project geheel zelfstandig door publieke partijen ontwikkeld, uitgevoerd en geëxploiteerd. Bij regionale weginfrastructurele projecten is dit nooit het geval. Daar hebben publieke partijen niet de mogelijkheid toe. Publieke partijen missen voldoende kennis, materiaal en materieel om geheel zelfstandig een weginfrastructureel project te ontwikkelen.

#### **3.4.3. Privaat model**

In het private model wordt een project geheel zelfstandig door private partijen ontwikkeld, uitgevoerd en geëxploiteerd. Bij regionale weginfrastructurele projecten zal dit nooit het geval zijn. Daar hebben private partijen niet de mogelijkheid toe. Private partijen missen de staatsrechtelijke mogelijkheid om gebied te onteigenen voor weginfrastructuur. Om die reden kan een private partij nooit geheel zelfstandig een weginfrastructureel project ontwikkelen.

---

<sup>44</sup> Zie bijlage 5



### 3.5. Samenvatting en conclusie

Bouwprocesvormen die worden onderscheiden, zijn:

- Traditioneel model
- Innovatieve contractvormen
- PPS
  - Concessiemodel
  - Alliantiemodel
- Overige bouwprocesorganisatievormen
  - Bouwteam model
  - Publiek model
  - Privaat model

Hiervan worden in de huidige praktijk alleen het traditionele model, innovatieve contractvormen en het concessiemodel in de weginfrastructurele sector toegepast.

Kenmerken van het traditionele model zijn: strikte scheiding van taken, geen afstemming ontwerp – uitvoering – onderhoud, prijsgestuurde contractering, maatschappelijke effecten ondergeschikt, standaardisering, meerwerk, geen innovatieve input private partijen.

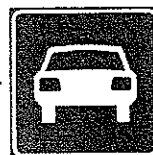
Kenmerken van innovatieve contractvormen zijn: afstemming ontwerp – uitvoering, prijsgestuurde contractering, maatschappelijke effecten ondergeschikt, private daadkracht in conflict met verplichte procedures.

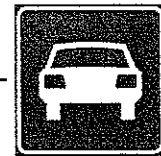
Kenmerken van het concessiemodel zijn: afstemming ontwerp – uitvoering – onderhoud, langdurig commitment, prijsgestuurde contractering, maatschappelijke effecten ondergeschikt, private daadkracht in conflict met verplichte procedures.

Bovenstaande bouwprocesorganisatievormen gaan uit van een prijsgestuurde contractering, waarbij de maatschappelijke effecten van het project ondergeschikt zijn aan de prijs.

Het alliantiemodel gaat uit van een sfeer van gezamenlijkheid, die in de huidige praktijk niet voorkomt. Het bouwteam model conflicteert met Europese aanbestedingsrichtlijnen. Publieke partijen missen voldoende kennis, materiaal en materieel om een project zelfstandig uit te voeren. Private partijen missen de staatsrechtelijke mogelijkheid om gebied te onteigenen voor weginfrastructuur.

Elk van de bouwprocesorganisatievormen leent zich voor private (voor)financiering.





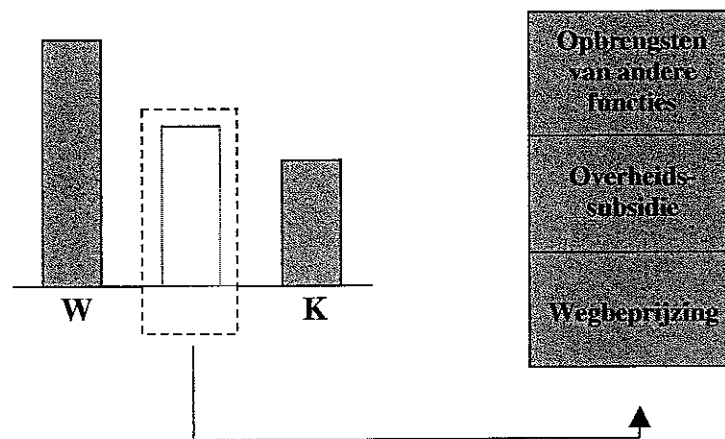
## 4. Haalbaarheid verhogen door te combineren

In dit hoofdstuk wordt de haalbaarheid van een weginfrastructureel project besproken. In het eerste subhoofdstuk wordt mogelijkheid besproken om de financiële haalbaarheid te verhogen door projecten met elkaar te combineren. In het tweede subhoofdstuk wordt aangegeven hoe bij combinatieprojecten een voldoende mate van overeenstemming wordt bereikt.

### 4.1. Financiering

Een financieringsbron is een randvoorwaarde voor weginfrastructurele projecten<sup>45</sup>. Mogelijkheden daartoe zijn (1) combineren met opbrengsten van andere functies, (2) overheidssubsidie of (3) wegbeprijzing (tol). Zie ook paragraaf 1.3.1. 'Ontbreken van voldoende financiering'.

In figuur 4-1 is weergegeven hoe mogelijke financieringsbronnen in de bekostiging van een weginfrastructureel werk kunnen voorzien.



Figuur 4-1: Mogelijke financieringsbronnen

**In dit onderzoek worden overheidssubsidie en de combinatie met opbrengsten van andere functies besproken.**

Het idee is dat verschillende functies met elkaar worden gecombineerd in één project. Anders gezegd; dat meerdere projecten worden gecombineerd tot één project. Hierbij worden de commerciële opbrengsten van financieel rendabele projecten gecombineerd met het budget voor een (financieel onhaalbaar) weginfrastructureel project. Een project is financieel haalbaar als het nut voor zowel de opdrachtgever als de leverancier positief is<sup>46</sup> [1]. Oftewel, als:

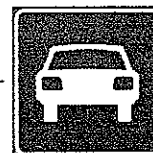
$$W > B + O \quad \cap \quad B + O > K$$

*(Maatschappelijke waarde is hoger dan de bekostiging door budget en commerciële opbrengsten en de bekostiging uit budget en commerciële opbrengsten is hoger dan de ontwikkelkosten)*

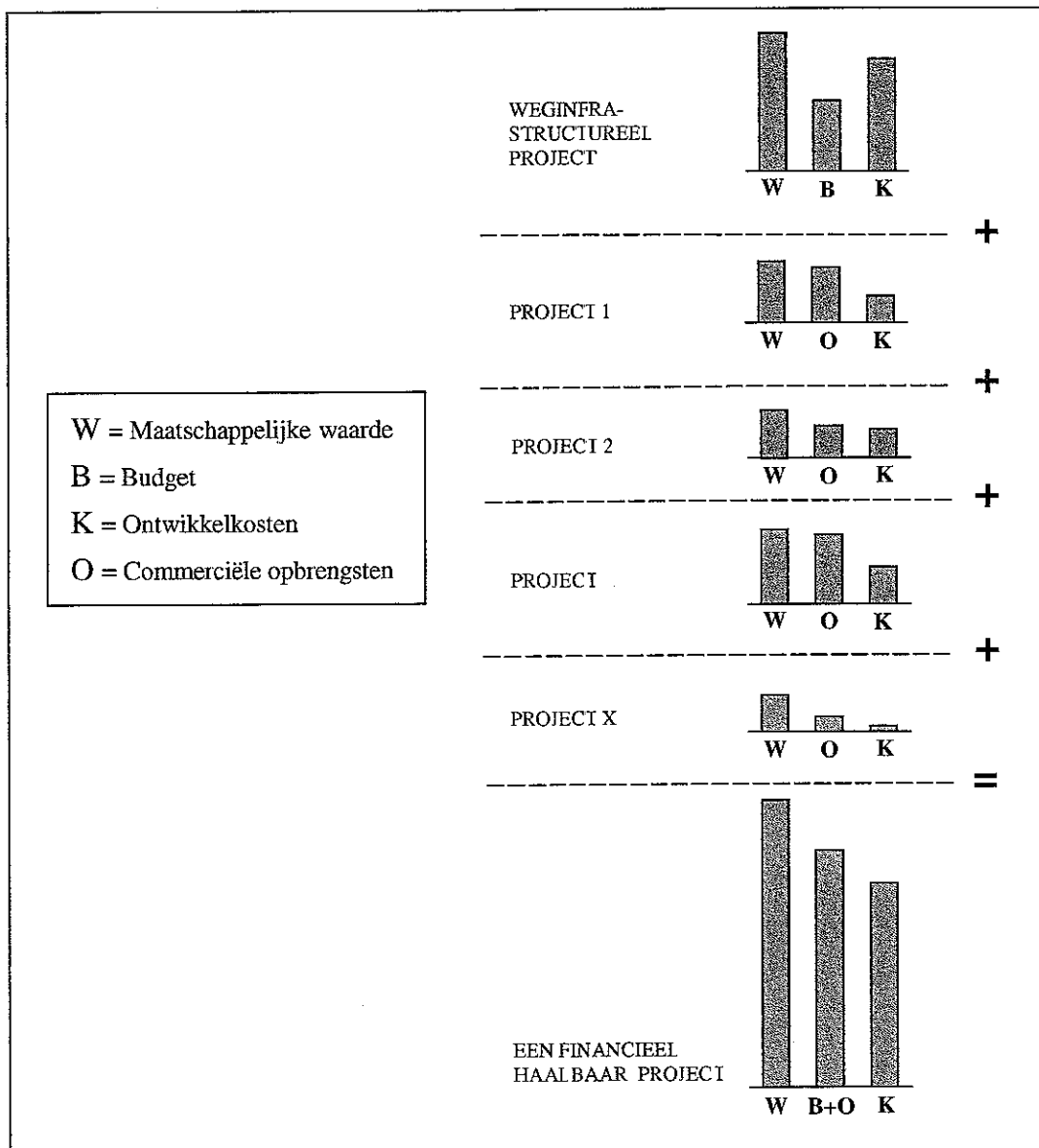
<sup>45</sup> zie paragraaf 1.3.1. 'Ontbreken van voldoende financiering'

<sup>46</sup> Zie figuur 2-2 op pagina 22





In figuur 4-2 wordt grafisch weergegeven hoe het combineren van verschillende projecten kan leiden tot één financieel haalbaar project.



Figuur 4-2: Combineren van projecten tot één financieel haalbaar project

Uit: "Eerste besluit inzake project Mainport corridor Zuid" [10], 16 januari 2006:

*"Gezaghebbende personen in de publieke en private wereld spreken zich uit voor een grotere rol van de private sector. Dit maakt het mogelijk om de publieke doelen voor maatschappelijk rendement en de private doelen voor bedrijfseconomisch rendement vanuit één integrale benadering te realiseren."*



## 4.2. Combineren van projectfasen

In dit subhoofdstuk wordt beschreven hoe de combinatie van projecten leidt tot een combinatie van projectfasen.

Om zich een voorstelling te kunnen maken van de combinatie van meerdere projecten volgt allereerst een voorbeeld.

### Voorbeeld:

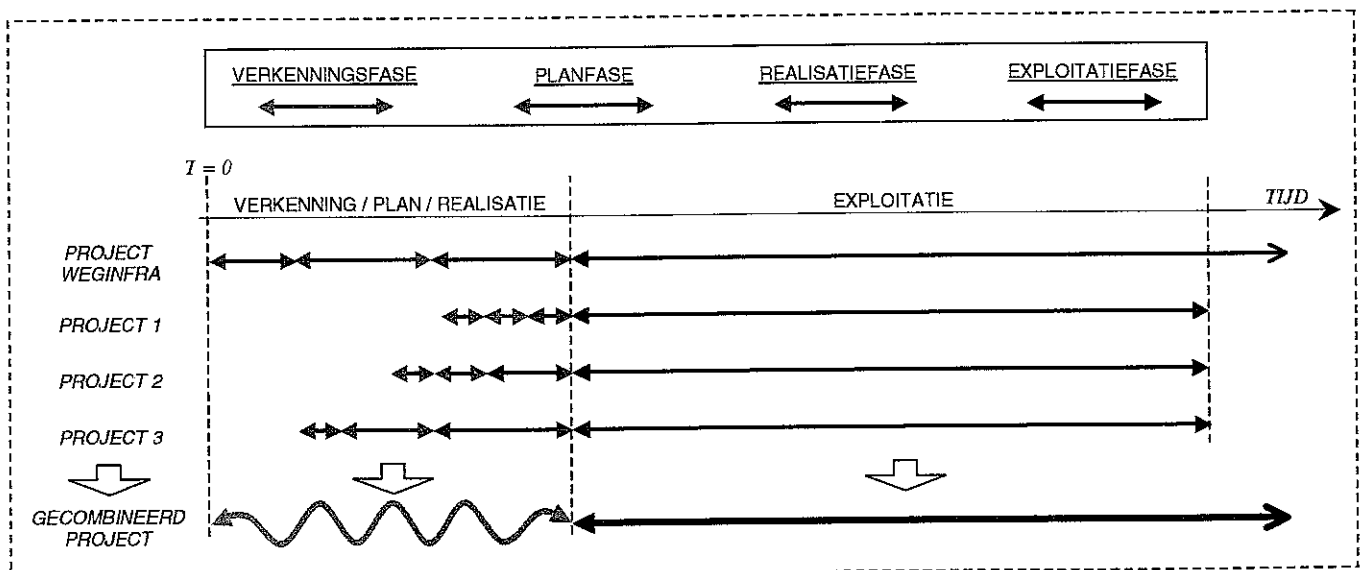
Na een 'intensief proces van interactie tussen betrokken partijen'<sup>47</sup> is het resultaat een weginfrastructureel werk, dat financieel haalbaar kan worden gerealiseerd in combinatie met drie (hier niet nader te bepalen) rendabele projecten.

De momenten van aanvang zijn niet voor alle projecten gelijk. Omdat de vorm en scope flexibel blijven gedurende een PPS<sup>48</sup>, bestaat de mogelijkheid dat projecten worden geïnitieerd als de projectomgeving daar aanleiding toe geeft<sup>49</sup>.

Uit: "Eerste besluit inzake project Mainport corridor Zuid" [10], 16 januari 2006:

"Voor de uitvoering van alle doelstellingen zullen verschillende (groepen van) projecten nodig zijn, die van onderwerp zullen verschillen en op verschillende momenten zullen starten."

Verkenningfasen, planstudiefasen en realisatiefasen van de verschillende projecten zullen door elkaar heen lopen. Als projecten integraal worden beschouwd betekent dit, dat de verkenning-, plan- en realisatiefasen worden gecombineerd tot één fase met een relatief grillig verloop. Dit wordt weergegeven in figuur 4-3<sup>50</sup>.



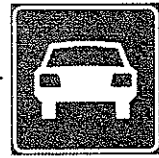
Figuur 4-3: Combineren van projectfasen

<sup>47</sup> Zie subhoofdstuk 4.3. 'Overeenstemming'

<sup>48</sup> Zie hoofdstuk 5. 'Randvoorwaarden PPS – model'

<sup>49</sup> bijvoorbeeld door: dynamiek projectomgeving, compensatie van 'lasthebbers', toe- of aftreding van partijen, strategisch gedrag van partijen [2]

<sup>50</sup> De aanvang van de exploitatiefase wordt hier gelijk verondersteld: veel projecten kunnen pas worden geëxploiteerd als de weginfrastructuur is gerealiseerd. Tijdens de exploitatiefase kunnen ook projecten worden geïnitieerd. Dat wordt hier omwille van de leesbaarheid achterwege gelaten.



Door de combinatie van verschillende projecten vervalt het beeld van een regelmatig besluitvormingsproces dat tussentijds steeds wordt afgesloten met een beslissingsdocument<sup>51</sup>.

Er ontstaat een proces dat in *ronden* verloopt [2]: elke ronde kent een voorlopig resultaat, inclusief lusthebbers en lasthebbers. De besluitvorming lijkt hiermee beëindigd, maar door nieuwe inzichten of een veranderende projectomgeving kan zich een nieuwe ronde aankondigen.

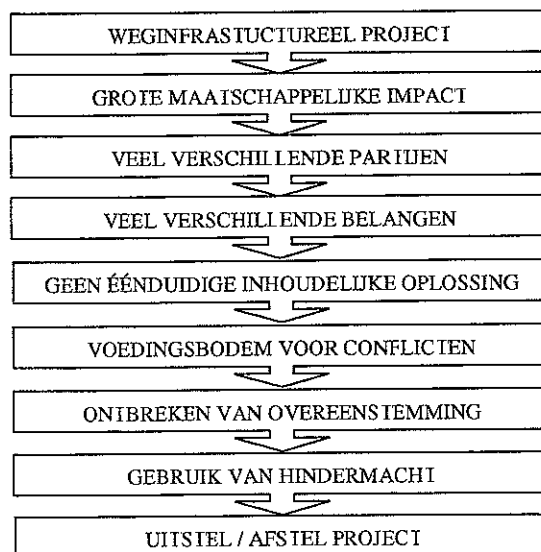
### 4.3. Overeenstemming

Een combinatieproject kenmerkt zich door grootschaligheid en complexiteit [8]. Door verschillende projecten te combineren zullen automatisch meerdere publieke partijen (opdrachtgevers) en individuele belanghebbenden (gebruikers) bij het project betrokken zijn [8]. In dit subhoofdstuk wordt besproken hoe een zekere mate van overeenstemming kan worden bereikt onder betrokken partijen, dat nodig is om een combinatieproject doorgang te laten vinden.

In de eerste paragraaf wordt de procesbenadering' van een probleem behandeld. In de tweede paragraaf wordt 'dilemma sharing' besproken.

#### 4.3.1. Procesbenadering

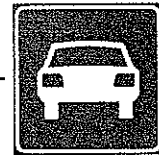
In paragraaf 1.1.2. 'Ontbreken van voldoende overeenstemming onder belanghebbenden', is beredeneerd dat betrokkenheid van meerdere partijen een voedingsbodem kan zijn voor conflicten en het gebrek aan overeenstemming. Dit wordt nog eens geïllustreerd in figuur 4-4.



Figuur 4-4: Ontbreken van overeenstemming kan leiden tot uitstel of afstel van een weginfrastructureel project

Het combineren van projecten zal ervoor zorgen dat een project (nog) meer betrokken partijen kent. Het project speelt zich af in een 'netwerk van afhankelijkheden'. Een inhoudelijke projectbenadering, waarbij de nadruk ligt op scherpe probleemdefinities en heldere doelen, heeft in een dergelijk geval een beperkte betekenis [2].

<sup>51</sup> intake besluit, planstudie besluit, tracébesluit, uitvoeringsbesluit, opleveringsbesluit [11] Zie ook bijlage 5



Betrokken partijen zullen een probleemdefinitie en voorgestelde oplossingen niet gewillig accepteren. Pas wanneer partijen hun eigen opvattingen herkennen in een probleemdefinitie zullen zij hier hun steun aan verlenen.

Dit vereist een intensief proces van interactie tussen betrokken partijen [17][18]. Over de manier waarop dit proces zal verlopen worden procesafspraken gemaakt. Procesafspraken kunnen worden gedefinieerd als:

*“Afspraken over spelregels die betrokken partijen hanteren om tot besluitvorming te komen” [2].*

Deze aanpak wordt een procesbenadering genoemd. De procesafspraken vormen samen een PPS - model, dat toegepast wordt tijdens de planfase van een project.

#### **4.3.2. Dilemma sharing**

De grootschaligheid van een combinatieproject biedt de mogelijkheid om problemen op een grotere schaal te bekijken. Het mobiliteitsprobleem wordt dan in samenhang bekeken met andere ruimtelijke problemen in het plangebied. Dit wordt ‘dilemma-sharing’ genoemd.

De (vaak tegenstrijdige) belangen tussen partijen zorgen ervoor dat zij met enige argwaan een samenwerking aangaan. Door de tegenstrijdigheid van belangen zijn zij overtuigd dat elke toename in voordeel voor de andere partij een even grote afname van voordeel betekent voor henzelf<sup>52</sup>. In deze misconceptie ligt de crux van een succesvolle samenwerking; sommige voordelen voor de ene partij hoeven geen (even groot) nadeel op te leveren voor de andere partij. In zo’n geval neemt het resultaat van het totale project toe.

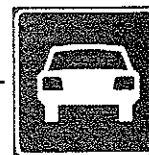
Bij dilemma sharing kijken partijen vanuit hun eigen belang naar een probleem en naar mogelijke oplossingen daarvan. Partijen zullen hun belang in een grotere context plaatsen en hun eigen opvattingen weten te relativeren.

Dilemma sharing is er op gericht de ontvankelijkheid van betrokken partijen te laten toenemen. Hierdoor bestaat de mogelijkheid om in onderling overleg te komen tot ‘trade off’s’, waarbij partijen bereid zijn met oplossingen in te stemmen in ruil voor een tegemoetkoming<sup>53</sup> [2].

---

<sup>52</sup> ook wel: ‘Zero sum’

<sup>53</sup> Een voorbeeld hiervan is het project Sijtwende in de gemeente Voorburg-Leidschendam waarbij een private partij een onrendabele ondertunnelde weg realiseerde en mede financierde in ruil voor publieke toestemming om rondom de weg vastgoed te ontwikkelen.



#### 4.4. Samenvatting en conclusie

De combinatie van meerdere (commercieel rendabele) projecten met een (commercieel onrendabel) weginfrastructureel project kan leiden tot één financieel haalbaar project. Het doel is om voor zowel de opdrachtgever als de leverancier een positief nut te creëren<sup>54</sup>.

Als projecten integraal worden beschouwd betekent dit, dat de verkennings-, plan- en realisatiefasen worden gecombineerd tot één fase met een relatief grillig verloop. Er ontstaat een proces dat in *ronden* verloopt met steeds een *voorlopig* resultaat.

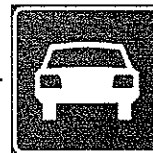
Een combinatieproject kenmerkt zich door grootschaligheid en complexiteit.

Door de betrokkenheid van veel verschillende partijen bij combinatieprojecten is er sprake van een netwerk van afhankelijkheden. Betrokken partijen hebben een duidelijk spelregelkader nodig waarin zij kunnen acteren. Om daarin te voorzien is een PPS - model een oplossing.

Bij 'dilemma sharing' plaatsen partijen hun belang in een grotere context zodat ze hun eigen opvattingen weten te relativeren. Dilemma sharing is er op gericht de ontvankelijkheid van betrokken partijen te laten toenemen.

---

<sup>54</sup> Zie figuur 2-2 op pagina 22



## 5. Randvoorwaarden voor een PPS – model

In dit hoofdstuk worden randvoorwaarden beschreven die gelden voor een PPS – model. Daaropvolgend wordt beschreven wat het doel is van een PPS – model.

Een PPS - model kent drie randvoorwaarden:

- Vroege betrokkenheid private partijen
- Flexibiliteit qua vorm en scope
- Gezamenlijk economisch belang

### 5.1. Vroege betrokkenheid private partijen

Veel van de vaardigheden van private partijen<sup>55</sup> kunnen alleen vroeg in een ontwikkelingstraject worden ingezet. Aandragen van innovatieve oplossingen heeft geen zin meer als de oplossing al grotendeels vaststaat, procesmanagement heeft geen zin meer als het proces al grotendeels is doorlopen, herkennen van mogelijkheden tot commerciële functie-uitbreiding heeft geen zin meer als de gebiedsgrenzen al vastliggen, integrale aanpak (ontwerp - uitvoering - onderhoud) kan niet meer als het ontwerp al vaststaat, etc.

Om optimaal gebruik te kunnen maken van de kwaliteiten van private partijen zullen zij op een vroegtijdig moment moeten worden betrokken bij de ontwikkeling van een project.

### 5.2. Flexibiliteit qua vorm en scope

Deze randvoorwaarde is sterk verbonden met de eerste randvoorwaarde. Een private partij zal alleen een substantiële (positieve) invloed op een project kunnen uitoefenen als voldoende ontwerprijheden *blijven* bestaan gedurende een samenwerking met andere partijen.

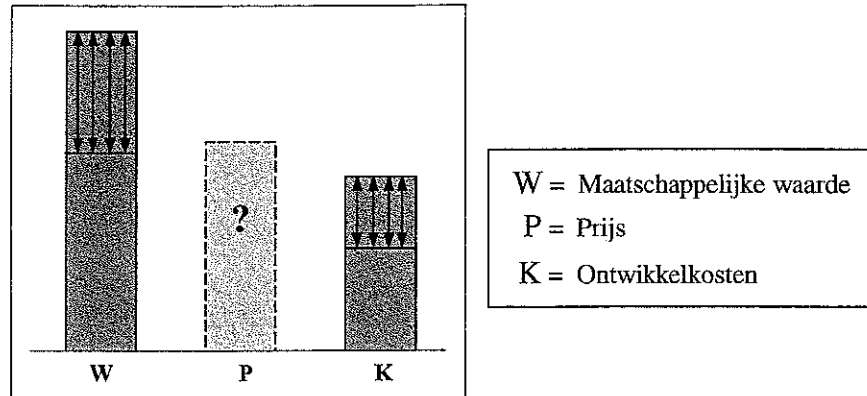
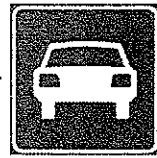
Als scope en vorm flexibel blijven zorgt dat ervoor dat de maatschappelijke waarde die het project zal genereren ook flexibel blijft. Als tijdens het besluitvormingsproces wordt besloten een weginfrastructureel project te combineren met de aanleg van een bedrijvenpark, zal de maatschappelijke waarde toenemen.

Ook ontwikkelkosten fluctueren mee. Bij een scope-uitbreiding in de vorm van de aanleg van een bedrijvenpark, zullen de ontwikkelkosten stijgen (zij het in het voorgestane model disproportioneel minder dan de maatschappelijke waarde).

De prijs, die het totale nut splitst in een maatschappelijk en commercieel deel<sup>56</sup>, moet dientengevolge ook flexibel blijven. In figuur 5-1 wordt dit grafisch weergegeven.

<sup>55</sup> zie bijlage 10

<sup>56</sup> zie figuur 2-2 op pagina 21



Figuur 5-1: De Waarde en Kosten fluctueren tijdens een samenwerkingsverband. De Prijs kan daarom niet vooraf worden vastgelegd

De manier waarop de prijs wordt bepaald, is afhankelijk van het gekozen prijssysteem. Dat komt in subhoofdstuk 6.8. 'prijssysteem' ter sprake.

### 5.3. Gezamenlijk economisch belang

Bij flexibiliteit qua vorm en scope ligt per definitie niet alles vast. Bij toekomstige ontwikkelingen moeten partijen er op kunnen vertrouwen dat hun partner zich coöperatief zal blijven gedragen<sup>57</sup>. Partijen moeten een flinke mate van vertrouwen in hun partner hebben om flexibele afspraken te durven maken<sup>58</sup>.

Uit: Van Twist, Dubbelspel, Publiek-private samenwerking en het management van verwachtingen, Utrecht, 2002

*"Diegenen die [...] een vertrouwensbasis absoluut noodzakelijk achten voor een succesvolle samenwerking, zijn niet zelden mensen die teleurgesteld zijn in de PPS-praktijk, waarin van openheid doorgaans geen sprake is, respect voor elkaars verantwoordelijkheden ontbreekt en wantrouwen de onderlinge verhouding domineert".*

Tussen publieke en private partijen bestaat een natuurlijk wantrouwen. Dat komt onder andere<sup>59</sup> voort uit een tegengesteld belang tussen publieke (non-profit) instellingen en private (for-profit) bedrijven [19].

Het economische belang van een publieke partij is het ontwikkelen van een zo groot mogelijke maatschappelijke waarde, voor een zo laag mogelijk budget<sup>60</sup> (publiek nut).

Het economische belang van een private partij is het behalen van een zo hoog mogelijke winst<sup>61</sup>.

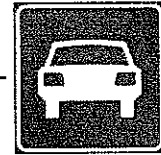
<sup>57</sup> definitie voor vertrouwen in de context van samenwerking [19]

<sup>58</sup> Vroeg in de ontwikkelingsfase ligt nog niets vast. Risico's zijn groot, maar niet in te schatten. Grote onzekerheden in een vroeg stadium leiden tot de drang naar fixatie in de vorm van contractafspraken [1]. Hierdoor neemt de flexibiliteit af. 'Dichttimmeren' ontnemt mogelijkheid tot waardevermeerdering. Bovendien zijn de juridische kosten erg hoog.

<sup>59</sup> 'Meerwerk conflicten', parlementaire enquête in 2002 (bouwfraude), vooroordelen ('vastgeroest' in oude denkbeelden en traditionele (negatieve) verwachtingen ten opzichte van de andere partij)

<sup>60</sup> zie subhoofdstuk 2.2. 'belang van partijen in een rol'

<sup>61</sup> zie subhoofdstuk 2.2. 'belang van partijen in een rol'



Uit: 'Samen werken aan de weg', raamwerk voor publiek-private samenwerking in de wegeninfrastructuur', OC&C Strategy Consultants i.o.v. Kenniscentrum PPS, Den Haag, april 2002

*"Wanneer belangen groter en tegenstrijdiger worden, is de behoefte aan creatieve oplossingen groter"*

Vertrouwen wordt gestimuleerd als sprake is van een gemeenschappelijk belang [5][6][19].

Uit: Boersma, Vertrouwen, emoties en eigen belang in internationale joint ventures, Groningen, 1999

*"Een afhankelijkheidsrelatie, zoals in een joint venture, stimuleert de inzet van de partner, omdat het resultaat van de joint venture een directe bijdrage zal leveren aan het resultaat van de eigen onderneming"*

Een private partij, wiens economisch belang overeenkomt met dat van hun publieke partner, kan het wantrouwen grotendeels wegnemen. Oftewel; een private partij moet er belang bij hebben om zo veel mogelijk maatschappelijke waarde te ontwikkelen (en het benodigde budget te reduceren).

De beloning (winst) die een private partij ontvangt<sup>62</sup> moet gekoppeld worden aan het publieke nut; hoe meer publiek nut een private partij realiseert, hoe hoger zijn beloning is<sup>63</sup>. De manier waarop een private partij wordt beloond voor de ontwikkeling van publiek nut, komt aan bod in subhoofdstuk 6.8. 'prijsstelsel'.

#### 5.4. Doel van het PPS – model

Het doel van het PPS - model is om tijdens een besluitvormingsproces te komen tot een financieel haalbaar project dat breed wordt gedragen.

In hoofdstuk 4 is gesteld dat financiële haalbaarheid kan worden bereikt door verschillende projecten met elkaar te combineren tot één project. De financiële haalbaarheid kan verder worden verhoogd door private partijen de mogelijkheid te bieden om hun vaardigheden in te zetten. Private partijen zijn in meerdere opzichten geschikter om complexe projecten te ontwikkelen en te managen dan publieke partijen.

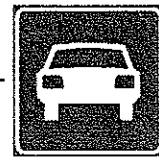
Om de vaardigheden van private partijen in te schakelen is in subhoofdstuk 5.1 gesteld dat private partijen moeten worden betrokken voordat het project inhoudelijk teveel is vastgelegd. Private partijen moeten de mogelijkheid krijgen om (binnen vooraf gestelde kaders) oplossingen te ontwikkelen, die aansluiten bij de vraag van gebruikers naar maatschappelijke waarde. Het is dan zinvol om private partijen direct in contact te laten treden met gebruikers, voordat publieke partijen een vertaalslag hebben gemaakt naar een PvE. Publieke partijen zullen tijdens dit proces het maatschappelijke belang moeten bewaken.

In subhoofdstuk 5.2 is gesteld dat tijdens dit proces, waarin gebruikers, private leveranciers en publieke opdrachtgevers een rol spelen, flexibiliteit van de oplossing een grote rol speelt om de financiële haalbaarheid te kunnen blijven optimaliseren. Het is dan niet zinvol om gedetailleerde oplossingen aan te dragen, waarover niet vooraf uitvoerig is gecommuniceerd met belanghebbenden. Het besluitvormingsproces speelt zich niet alleen vroeg af in de ontwikkeling van een project, maar (in eerste instantie) ook op een conceptueel niveau.

<sup>62</sup> het verschil tussen de prijs die een private partij ontvangt en de kosten die hij maakt

<sup>63</sup> Incentive - regeling





Omdat meerdere projecten integraal worden beschouwd bij een combinatieproject, zullen veel verschillende partijen door mogelijke oplossingen voor (deel)projecten worden getroffen. Deze partijen zullen hun belang bij het project verdedigen. Als deze partijen niet tijdens de besluitvorming worden betrokken, bestaat een reële kans dat deze partijen later in de ontwikkeling van een project hun hindermacht zullen inschakelen om het project alsnog te wijzigen of te stoppen. Het is dan zinvol om de meest invloedrijke van deze partijen (met de grootste hindermacht), al tijdens het besluitvormingsproces te betrekken.

Samenvattend wordt gesteld dat, om te komen tot een financieel haalbaar en breed gedragen combinatieproject, gebruikers, publieke opdrachtgevers en private leveranciers bij besluitvorming moeten worden betrokken op integraal niveau. Het doel van een PPS – model is om een spelregelkader te bieden, waarin aan deze randvoorwaarden wordt voldaan.

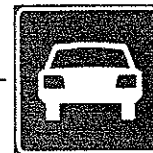
Door de betrokkenheid van veel partijen (gebruikers, publieke opdrachtgevers en private leveranciers) bestaat het gevaar dat besluitvorming 'stroperig' verloopt. Het PPS – model moet rekening houden met de beheersbaarheid en voortgang van het besluitvormingsproces.

## 5.5. Samenvatting en conclusie

Een PPS - model kent drie randvoorwaarden:

- Vroege betrokkenheid private partijen  
Om optimaal gebruik te kunnen maken van de kwaliteiten van private partijen zullen zij op een vroegtijdig moment moeten worden betrokken bij de ontwikkeling van een project.
- Flexibiliteit qua vorm en scope  
Tijdens de PPS moeten voldoende ontwerprijheden *blijven* bestaan.  
De ontwikkeling van de maatschappelijke waarde, de ontwikkelkosten en de prijs blijft dientengevolge ook flexibel.
- Gezamenlijk economisch belang  
Om vertrouwen te stimuleren zal een private partij, net als zijn publieke partner, belang moeten hebben bij de ontwikkeling van zo veel mogelijk maatschappelijk nut (en reductie van het budget).

Het doel van het PPS - model is om tijdens een besluitvormingsproces te komen tot een financieel haalbaar combinatieproject dat breed wordt gedragen. Hiertoe zullen gebruikers, publieke opdrachtgevers en private leveranciers bij besluitvorming moeten worden betrokken op integraal niveau. Een PPS – model biedt een spelregelkader, waarin aan deze randvoorwaarden wordt voldaan.



## 6. PPS – model

In dit hoofdstuk wordt een PPS – model beschreven dat de financiële haalbaarheid van een combinatieproject verhoogt, en de kans verkleint dat invloedrijke partijen de ontwikkeling van een project hinderen of vertragen.

In voorgaande hoofdstukken is beschreven dat de combinatie van projecten, en de betrokkenheid van veel partijen, de complexiteit van besluitvorming verhoogt. Besluitvorming speelt zich af in een 'netwerk van afhankelijkheden' en er ontstaat een besluitvormingsproces dat in *ronden* verloopt met steeds een *voorlopig* resultaat.

Een duidelijk spelregelkader is nodig om in deze complexe omstandigheden houvast te bieden. Een PPS – model voorziet in die behoefte.

In subhoofdstuk 6.1. 'Onderscheid in niveaus' wordt de organisatie van een combinatieproject gesplitst in twee niveaus. In subhoofdstuk 6.2. 'Organisatiestructuur van het PPS – model' wordt het ontwikkelde PPS – model geïntroduceerd. In de navolgende subhoofdstukken wordt beschreven hoe onderlinge verhoudingen in het PPS – model zijn vormgegeven, hoe deze verhoudingen ontstaan, en welke voor- en nadelen van het PPS – model bestaan.

Het PPS – model wordt beschreven aan de hand van de volgende kenmerken:

- Onderscheid in niveaus
- Organisatiestructuur van het PPS – model
- Betrokkenheid van partijen
- Overeenstemming van partijen
- Commitment van partijen op integraal niveau
- Beheersbaarheid van het besluitvormingsproces
- Wijze van 'aanbesteden'
- Prijssysteem
- Focus van betrokken partijen

### 6.1. Onderscheid in niveaus

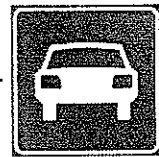
Om afstemming tussen verschillende projecten te verzekeren moet coördinatie op het hoogste niveau in handen zijn van één autoriteit [10]. Deze autoriteit formuleert de algemene visie en stuurt de afzonderlijke projecten aan.

Bij combinatieprojecten kunnen twee organisatie-niveaus worden onderscheiden:

- Integraal niveau
- Projectniveau

#### 6.1.1. Integraal niveau

Eén autoriteit, in de vorm van een publiek-privaat samenwerkingsverband (PPS), opereert als opdrachtgever voor verschillende activiteiten op projectniveau.



Hiertoe zullen verantwoordelijke publieke partijen<sup>64</sup> vooraf overeenstemming moeten bereiken over de publieke ambitie [16][1] en kaders moeten opstellen waarbinnen het PPS-verband moet werken [10].

Het PPS-verband start met het opstellen van een integraal 'masterplan' op basis van duidelijk geformuleerde publieke doelstellingen. Dit masterplan verandert mee met actuele ontwikkelingen in het plangebied. Het PPS-verband formuleert meerdere projecten en besteedt ze daarna uit.

In het PPS-verband zijn publieke partners verantwoordelijk voor het publieke belang. Zij controleren concept-oplossingen die door private partijen worden opgesteld. Publieke partijen laten inhoudelijke werkzaamheden over aan private partijen. Dit past in de strategie "de markt, tenzij ...".

Private partners zijn verantwoordelijk voor de inzet van hun commerciële vaardigheden<sup>65</sup>. (Mede) door hun inzet wordt de financiële haalbaarheid verhoogt. Door publiek nut aan het project toe te voegen worden private partijen beloond<sup>66</sup>.

Belanghebbenden oefenen op integraal niveau inspraak uit. Door hun belangen en wensen kenbaar te maken, krijgen deze een plek op de agenda.

### 6.1.2. Projectniveau

Het PPS-verband kiest per project de meest geëigende bouwprocesorganisatievorm<sup>67</sup>. De keuze van projecten en de bijbehorende contractvorm moet aansluiten bij de integrale visie.

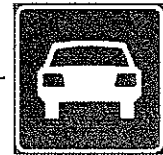
**In dit onderzoek gaat de belangstelling uit naar het PPS – verband op integraal niveau. De kenmerken van het PPS - verband komen in de hierna volgende subhoofdstukken aan de orde.**

<sup>64</sup> Zie paragraaf 1.6.2. 'Regionaal karakter'

<sup>65</sup> Zie bijlage 10

<sup>66</sup> Zie hoofdstuk 6.8. 'Prijsstelsel'

<sup>67</sup> Zie hoofdstuk 3. 'Bouwprocesorganisatievormen'

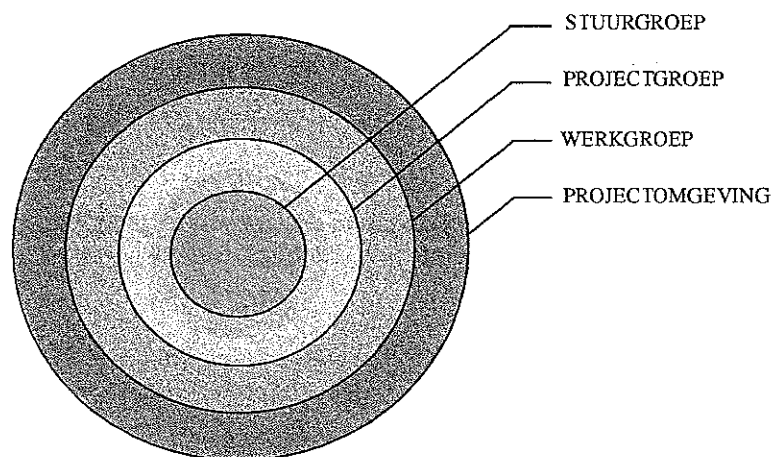


## 6.2. Organisatiestructuur van het PPS - model

Een organisatie zal altijd een aantal personen kennen dat de kern van het proces vormt en personen die zich meer aan de rand van het proces bevinden [2].

Bij publieke werken wordt veelal gewerkt met een 'stuurgroep-projectgroep-werkgroep structuur' [21]. De kern van het proces wordt dan gevormd door leden van de stuurgroep, die op hoog niveau de deelnemende partijen vertegenwoordigen. In een stuurgroep worden centrale besluiten genomen. Deze worden voorbereid in één of meer projectgroepen, die bepaalde dagelijkse werkzaamheden weer kunnen uitbesteden aan een werkgroep.

Deze organisatiestructuur kenmerkt zich door verschillende lagen, en werkt met het principe van het 'schilmodel'. Elke schil in het model staat voor een orgaan in de organisatie. Dit onderscheid voorkomt dat bestuurders uit de stuurgroep direct worden geconfronteerd met problemen uit de bouwpraktijk. Deze gelaagdheid stimuleert de voortgang van een project [2][15]. Zie figuur 6-3.



Figuur 6-3: Schilmodel (oranje is integraal niveau, blauw is projectniveau)

Het PPS –model wordt gekenmerkt door eenzelfde gelaagde structuur. De **stuurgroep** bestaat uit gemandateerde personen van partijen die deelnemen aan het PPS –verband: partijen met aanzienlijke hindermacht, produktiemacht of belang bij besluitvorming. De stuurgroep opereert op integraal niveau. Zie figuur 6-3.

**Projectgroepen** zijn managementteams die werkgroepen aansturen. In projectgroepen hebben personen zitting uit dezelfde partijen die in de stuurgroep vertegenwoordigd zijn. Projectgroepen vormen een overdrachtszone tussen de bestuurders uit de stuurgroep en de personen uit de werkgroepen. Projectgroepen opereren op de scheidslijn tussen het integraal – en het projectniveau. Zie de scheiding van kleuren in figuur 6-3. Projecten die een onderling sterke samenhang kennen worden door één projectgroep behandeld. Projectgroepen worden regelmatig door de stuurgroep geraadpleegd<sup>68</sup>.

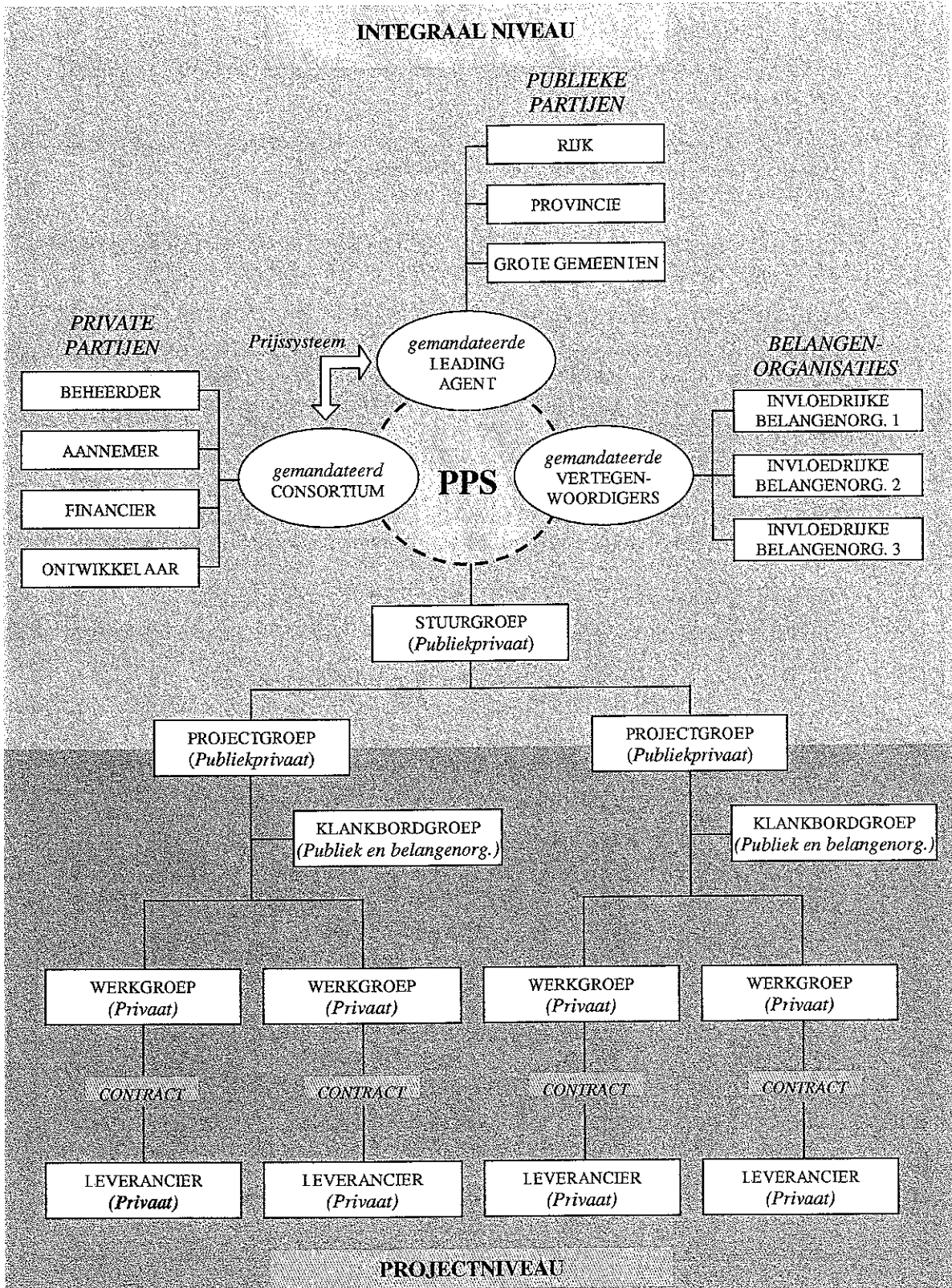
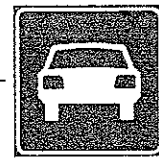
Projectgroepen treden in gesprek met **klankbordgroepen** bij een project. In klankbordgroepen participeren partijen met minder invloed of belang bij besluitvorming<sup>69</sup>.

**Werkgroepen** bestaan uitsluitend uit private partijen, die belast zijn met dagelijkse werkzaamheden. Zij bereiden in opdracht van projectgroepen documenten voor waarover op integraal niveau wordt besloten. De werkgroepen opereren op projectniveau. Zie figuur 6-3.

In figuur 6-4 wordt de organisatiestructuur van het PPS – model weergegeven.

<sup>68</sup> Zie subhoofdstuk 6.3. 'Betrokkenheid van partijen'

<sup>69</sup> Zie subhoofdstuk 6.3. 'Betrokkenheid van partijen'



Figuur 6-4: Organisatiestructuur PPS – model



### 6.3. Betrokkenheid van partijen

In dit subhoofdstuk wordt beschreven hoe relevante partijen in het PPS – model bij besluitvorming worden betrokken.

Verschillende gradaties van betrokkenheid worden onderscheiden. Van zeer intensieve tot matige betrokkenheid zijn gradaties van betrokkenheid [19]:  
Beslissen, coproduceren, adviseren, raadplegen en informeren<sup>70</sup>.

In het PPS – model zijn partijen op integraal niveau intensief bij besluitvorming betrokken. Deze partijen coproduceren als samenwerkingspartner in een combinatieproject.

#### Coproduceren [19]:

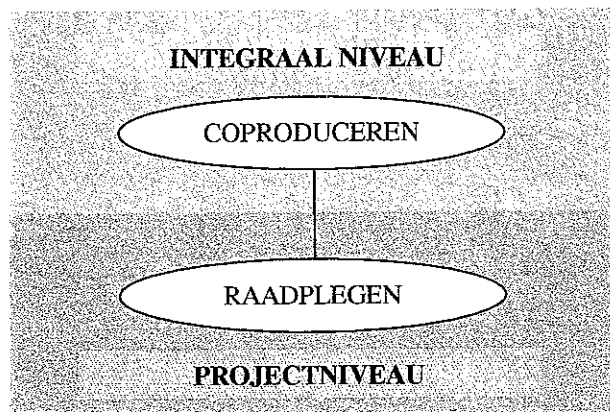
Publieke initiatiefnemer en betrokkenen komen gezamenlijk een probleemagenda overeen, waarna gezamenlijk naar oplossingen wordt gezocht. De politiek verbindt zich aan deze oplossingen met betrekking tot de uiteindelijke besluitvorming, na toetsing aan vooraf gestelde randvoorwaarden.

Partijen die op projectniveau participeren, fungeren als geconsulteerde in een combinatieproject. De organisatie op integraal niveau raadpleegt partijen op projectniveau bij besluitvorming.

#### Raadplegen [19]:

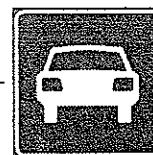
Publieke initiatiefnemer bepaalt in hoge mate zelf de agenda, maar zien betrokkenen als gesprekspartner bij de ontwikkeling van beleid. De politiek verbindt zich echter niet bij voorbaat aan de resultaten die uit de gesprekken voortkomen.

In figuur 6-5 wordt betrokkenheid op integraal en projectniveau grafisch weergegeven.



Figuur 6-5: Betrokkenheid op integraal - en projectniveau

<sup>70</sup> Zie bijlage 16 voor de 'participatieladder' van Edelenbos [19]



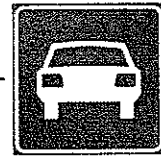
Bij partijen die participeren op integraal niveau kan gedacht worden aan:  
Rijksoverheid, Provincie, grote gemeenten, consortium van private partijen<sup>71</sup>, invloedrijke maatschappelijke belangenorganisaties.  
Een belangrijk argument<sup>72</sup> om (niet publieke) partijen te betrekken bij besluitvormingsprocessen is om het draagvlak van beleid te vergroten [17][18].

Bij partijen die participeren op projectniveau kan gedacht worden aan:  
Kleinere gemeenten, omliggende gemeenten, maatschappelijke belangenorganisaties, omwonenden, automobilisten, individuen.

De samenstelling van het PPS-verband moet aangepast kunnen worden aan actuele ontwikkelingen. Toe- en uittreden van partijen moet gedurende de looptijd van het PPS-verband onder bepaalde voorwaarden mogelijk zijn.  
Zo kan gesteld worden dat een partij wiens produktiemacht niet langer van toegevoegde waarde is, of wiens belang is afgenomen, uit het proces kan treden. Op overeenkomstige voorwaarden moeten partijen ook tot het proces kunnen toetreden.

<sup>71</sup> Private partijen geven aan risicodragend te willen investeren in de uitbreiding van het infrastructuurnetwerk en verantwoordelijkheid te willen dragen voor de ontwikkeling, het beheer en de exploitatie ervan [10]

<sup>72</sup> Voor een overzicht van motieven om (niet publieke) partijen te laten participeren in besluitvormingsprocessen; zie bijlage 17



#### 6.4. Overeenstemming van partijen

Partijen die de zwaarste rol spelen in besluitvorming zullen meer 'op één lijn' moeten zitten dan partijen die op lager niveau bij een gecombineerd project betrokken zijn. Op integraal niveau moet een grotere mate van overeenstemming bestaan dan op projectniveau.

Er bestaan drie niveaus van overeenstemming [2]:

- *Consensus*  
Betrokken partijen zijn het onderling geheel eens. Het inhoudelijke resultaat van het proces kan op ieders instemming rekenen.
- *Commitment*  
Een partij verklaart dat zij zich weliswaar commiteert aan het resultaat, maar dat ze dit niet op inhoudelijke gronden doet. Een partij zal tot die keuze komen als niet committeren schadelijker gevolgen heeft dan wel committeren. Een partij die commitment afgeeft, zal een bijdrage leveren aan de uitvoering van een besluit.
- *Tolerantie*  
Een partij levert geen bijdrage aan de uitvoering van een besluit, maar zal de tenuitvoerlegging van een besluit niet blokkeren of hinderen.

Op **integraal niveau** wordt geopereerd op basis van gelijkwaardigheid. Zowel publieke als private partners in het PPS-verband zullen in zekere mate moeten instemmen met voorgenomen ontwikkelingen in het plangebied.

Consensus onder alle betrokken partijen is bij een combinatieproject een onrealistisch beeld. Met een project van een dergelijke omvang en complexiteit is het onmogelijk dat partijen op het integrale niveau het op inhoudelijke gronden volledig eens zijn. Deze situatie is wellicht de meest wenselijke, maar niet noodzakelijk om tot besluitvorming te komen.

Partijen met een aanzienlijke hindermacht hebben een sterke onderhandelingspositie. Zij zullen alleen hun goedkeuring aan het inhoudelijke resultaat verlenen<sup>73</sup> als zij het hier volledig mee eens zijn [2]. Onder deze partijen zal dus consensus moeten bestaan. Publieke partijen zijn doorgaans in het bezit van de grootste hindermacht<sup>74</sup>. Maatschappelijke belangenorganisaties en individuen bezitten een minder grote hindermacht dan beslissingsbevoegde publieke partijen, maar kunnen besluitvorming toch belangrijk hinderen.

Partijen met aanzienlijke produktiemacht dienen in ieder geval commitment af te geven. Een partij die commitment afgeeft zal immers een bijdrage leveren aan de uitvoering van een besluit, ergo; zijn produktiemacht aanwenden. Vooral private partijen zijn in het bezit van produktiemacht<sup>75</sup>.

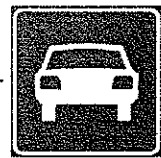
Partijen die een aanzienlijk belang hebben bij besluitvorming, maar die niet beschikken over een aanzienlijke hinder- of produktiemacht zullen het inhoudelijke resultaat moeten tolereren. Dergelijke partijen worden vooral om morele overwegingen bij besluitvorming betrokken [2]. Hieronder vallen grotere maatschappelijke belangenorganisaties.

<sup>73</sup> of: hun hindermacht niet aanwenden

<sup>74</sup> In het geval van regionale weginfrastructurele projecten neemt Provinciale Staten de officiële go / no go - besluiten

<sup>75</sup> Zie subhoofdstuk 2.4. 'Betrokkenheid bij het besluitvormingsproces'

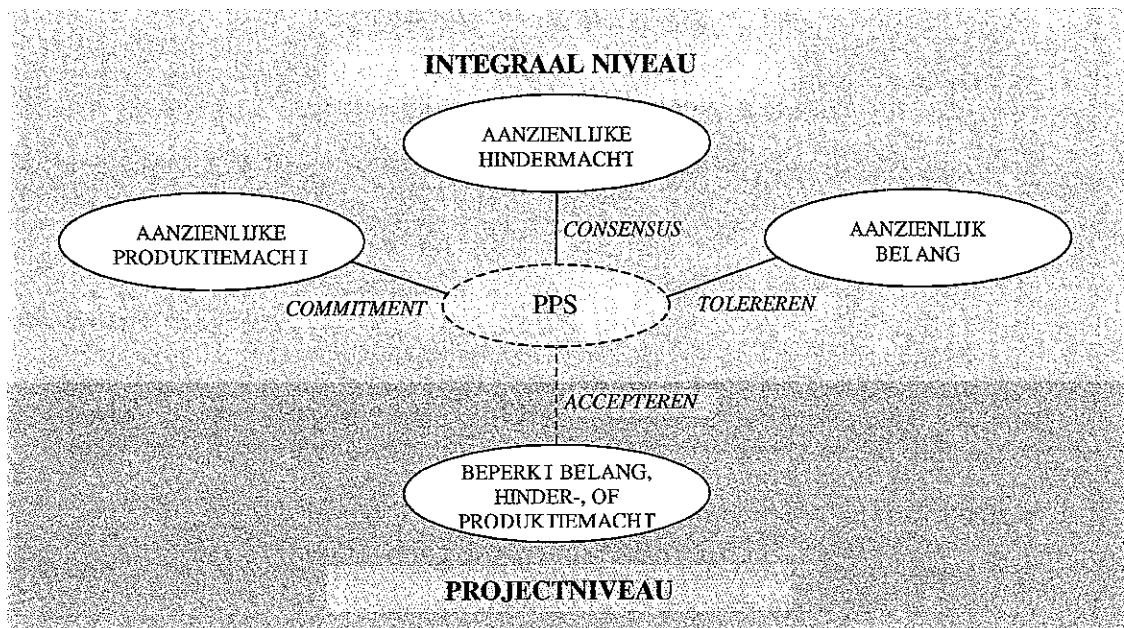




Partijen met een beperkte hindermacht, produktiemacht of belang opereren op **projectniveau**. Zij zullen het inhoudelijke resultaat moeten accepteren.

De wensen en belangen van deze partijen worden wel in overweging genomen bij de besluitvorming op het hoogste niveau<sup>76</sup>.

De mate van overeenstemming op integraal – en projectniveau wordt grafisch weergegeven in figuur 6-6.



Figuur 6-6: Benodigde mate van overeenstemming in het PPS - model

<sup>76</sup> Zie subhoofdstuk 6.3. 'Betrokkenheid van partijen'



## 6.5. Commitment van partijen op integraal niveau

In dit subhoofdstuk wordt beschreven op welk moment publieke en private partijen op integraal niveau commitment aangaan met hun PPS – partner.

Publieke partijen geven commitment af door zich te binden aan één private partner. Een privaat consortium geeft commitment af door garantie af te geven op een *initiële* bieding.

Een privaat consortium komt met zijn publieke contractpartner een prijssysteem overeen. Bovendien dient de achterban van alle betrokken partijen mandaat af te geven aan hun vertegenwoordiger in het PPS – verband.

Als private partijen in een vroeg stadium bij de ontwikkeling van een project worden betrokken zijn zoveel zaken onzeker, dat zowel publieke als private partijen de behoefte hebben om taken, verantwoordelijkheden en risico's te verdelen. Deze drang naar fixatie in de vorm van contractafspraken leidt tot een afname van de flexibiliteit en gezamenlijkheid in een PPS – verband.

Randvoorwaarden voor een PPS – model zijn flexibiliteit qua vorm en scope en het bestaan van een gemeenschappelijk economisch belang. Toch zal een aantal zaken moeten worden overeengekomen als een samenwerkingsverband wordt aangegaan.

In een PPS – verband behouden partijen hun eigen **identiteit** [4].

Voor publieke partijen betekent dit, dat zij verantwoordelijkheid blijven voor het formuleren van het publieke belang en de toetsing van de uitvoering van het beleid.

Voor private partijen betekent dit dat zij uitzicht moeten hebben op winstmogelijkheden in het proces<sup>77</sup>. Private partijen zijn verantwoordelijk voor de inbreng van hun vaardigheden. Ook ongevraagd moeten zij actief meedenken met het beleid en oplossingen aandragen<sup>78</sup>.

Alle betrokken partijen zullen een zeker **mandaat** af moeten geven aan het PPS – verband. Het PPS – verband moet een beslissingsbevoegd orgaan zijn, om de voortgang van het proces te verzekeren. Hiertoe zullen personen in het PPS – verband moeten deelnemen die hoge posities bij de eigen organisatie innemen<sup>79</sup>.

Een publieke partij zal zich vroegtijdig commiteren aan **één private partij**. Dit commitment gaat zij aan na een 'aanbesteding' waarin meerdere private consortia hebben meegedongen<sup>80</sup>. In het contract krijgt de publieke contractpartner een **garantie** op de 'bieding' van zijn private contractpartner<sup>81</sup>.

Een ander commitment dat de publieke en private partijen afgeven is die aan een overeengekomen **prijssysteem**<sup>82</sup>.

Het commitment dat publieke partijen, private partijen en andere betrokkenen op integraal niveau afgeven wordt grafisch weergegeven in figuur 6-7.

<sup>77</sup> Zie subhoofdstuk 6.8. 'Prijssysteem'

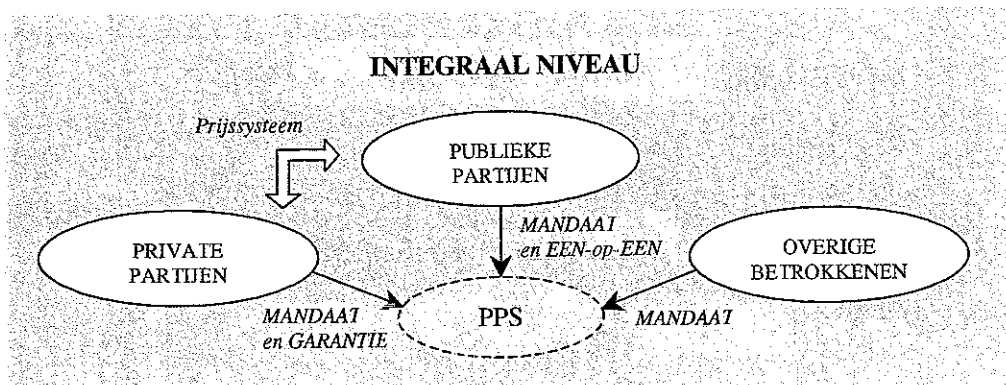
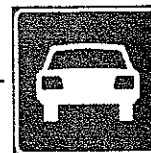
<sup>78</sup> Zie bijlage 18 'Unsolicited Proposals'

<sup>79</sup> Zie ook subhoofdstuk 6.6. 'Beheersing van het besluitvormingsproces'

<sup>80</sup> Zie subhoofdstuk 6.7. 'Wijze van 'aanbesteding''

<sup>81</sup> Zie subhoofdstuk 6.8. 'prijssysteem'

<sup>82</sup> Zie subhoofdstuk 6.8. 'prijssysteem'



Figuur 6-7: Commitment van partijen op integraal niveau

De vraag is: (1) of publieke partijen het risico willen nemen om zich vroegtijdig aan één privaat consortium te committeren, en (2) of een privaat consortium zich vroegtijdig aan een bieding wil committeren door een garantie af te geven. Het antwoord op deze vragen is van een bedrijfsstrategische aard en valt buiten de scope van dit onderzoek.



## 6.6. Beheersbaarheid van het besluitvormingsproces

In voorgaande hoofdstukken is de beheersbaarheid van het besluitvormingsproces al zijdelings aan bod gekomen. In subhoofdstuk 6.2. 'Organisatiestructuur van het PPS – model' werd het schilmodel geïntroduceerd om voortgang van het proces te stimuleren. In subhoofdstuk 6.5. 'Commitment van partijen' werd beschreven dat alle betrokken partijen een mandaat af moeten geven aan het PPS – verband om voortgang van het proces te verzekeren. In dit subhoofdstuk wordt de beheersbaarheid van het besluitvormingsproces uitvoeriger beschouwd.

Om tijdens een besluitvormingsproces overeenstemming te bereiken wordt in de procesbenadering een 'intensief proces van interactie' verondersteld [2][17][18]. De besluitvorming kent een 'open karakter'<sup>83</sup>.

Er is sprake van een zekere spanning tussen open besluitvorming en de beheersbaarheid van een proces. Op integraal niveau is sprake van een veelheid aan partijen die om verschillende redenen<sup>84</sup> bij een proces van besluitvorming kunnen worden betrokken.

Om een besluitvormingsproces beheersbaar te houden bestaat er een zekere grens aan het aantal betrokken partijen.

In het PPS – model wordt de volgende **strategie** toegepast:

Aanvankelijk worden door de initiatiefnemer veel partijen uitgenodigd om aan de besluitvorming deel te nemen. Het idee hierbij is dat beheersing van het proces *tijdens* het proces zelf zal ontstaan.

Tijdens deze eerste fase constateren betrokken partijen zelf de onbeheersbaarheid van het proces. Zij zullen de gedachte steunen dat maatregelen moeten worden genomen om het proces beheersbaar te maken.

Vanzelf krijgen partijen met een minder grote invloed een marginale rol opgelegd door partijen met een grotere invloed. Partijen zullen afvloeien naar projectniveau totdat een beheersbaar aantal partijen op integraal niveau overblijft. Vanzelf zullen partijen met de grootste hindermacht / produktiemacht / belang op integraal niveau over blijven.

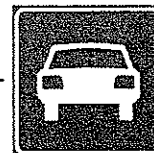
Het gezag van een dergelijke rolverdeling is groter wanneer deze tijdens het proces zelf is ontstaan en wordt ondersteund door het geheel van partijen, dan vooraf bedacht door de initiatiefnemer [2].

De **personele bezetting** speelt een belangrijke rol in de beheersing van een proces:

- Personen die deelnemen aan het besluitvormingsproces moeten beslissingsbevoegd zijn [15]. Als stuurgroepleden telkens in overleg met hun achterban moeten treden voor zij een akkoord af mogen geven zal besluitvorming 'stroperig' verlopen [2]. Hiertoe zullen personen in het PPS – verband moeten deelnemen die hoge posities bij de eigen organisatie innemen.
- Het is van belang de continuïteit van personeel te bewaken. Op die manier kan er vertrouwen groeien tussen deelnemers van verschillende partijen [15].
- Personen die worden ingezet, mogen niet zijn 'vastgeroest' in oude denkbeelden en traditionele (negatieve) verwachtingen ten opzichte van de andere partij. Voor PPS-projecten moeten personen worden ingezet, die bereid zijn tot overleg en geloven in de samenwerking [15].

<sup>83</sup> Alle belanghebbende partijen worden in de gelegenheid gesteld besluitvorming mede richting te geven, en onderwerpen aan te dragen die een plaats krijgen op de agenda [2]

<sup>84</sup> Hindermacht, produktiemacht, belang / morele overwegingen



## 6.7. Wijze van 'aanbesteding'

In dit subhoofdstuk wordt beschreven hoe een publieke initiatiefnemer *contract close* en *financial close* bereikt met een private contractpartner op integraal niveau.

De selectie van een private contractpartner die in de bestudeerde literatuur wordt voorgestaan [2], en in de huidige bouwpraktijk wordt toegepast (A59, N31), is er één van een relatief langlopend aanbestedingstraject, met meerdere private partijen over meerdere ronden, waarbij steeds een kleiner aantal biedende partijen overblijft.

De wijze van aanbesteding die in het PPS – model wordt toegepast kent slechts één selectieronde na een voorafgaande prekwalificatie.

Het **aanbestedingsproces** bij het voorgestane PPS - model bestaat uit een aantal opeenvolgende stappen (o.a. [2][11]):

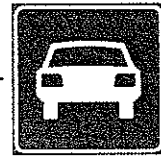
- **Marktscan**<sup>85</sup>  
De marktscan is een instrument van de overheid om de wenselijkheid van private betrokkenheid in een vroeg stadium te bepalen. Hiertoe wordt door een team van betrokken personen een checklist met open vragen doorgenomen. Vragen die tijdens een marktscan beantwoord dienen te worden zijn: Voegt de vroege betrokkenheid van private partijen meerwaarde toe? Wanneer moet markt worden betrokken? Hoe moet de markt worden betrokken? Een marktscan kan binnen een week worden afgerond en zal als advies worden opgenomen in het planstudiebesluit<sup>86</sup>.
- **Uitnodiging ter prekwalificatie**  
Bij een positief advies van de marktscan wordt besloten tot PPS. Een advertentie wordt geplaatst in de hiervoor geijkte kanalen, zoals de Cobouw of de Staatscourant. Combinatieprojecten hebben zo'n grote omvang, dat private partijen zich veelal verenigen in een consortium.
- **Prekwalficeren**  
Analyse en waardering van de voor prekwalificatie ingestuurde bescheiden (organigram, financiële status, verzekeringen, *track record*, etc.). Dit wordt ook wel een *beauty contest* genoemd. Een klein aantal consortia (ca. 4-5) zal worden uitgenodigd voor de aanbestedingsprocedure.
- **Publieke benchmark (KBA / PPC / PSC)**<sup>87</sup>  
Voordat een publieke initiatiefnemer een vraag in de markt legt, zal zij een *publieke benchmark*<sup>88</sup> moeten hebben om (1) private biedingen op hun kwaliteit, haalbaarheid en betrouwbaarheid te kunnen beoordelen, (2) om een referentiekader te hebben om wel of niet een samenwerkingsverband aan te gaan met een private partij en (3) de maatschappelijke en financiële haalbaarheid van het project te bepalen.  
Om een publieke benchmark op te stellen heeft een publieke initiatiefnemer een drietal instrumenten voorhanden: KBA, PPC en PSC.  
Een kosten baten – analyse beschouwt het nut en de noodzaak van een project door zowel de financiële, economische en maatschappelijke interne en externe effecten in een vergelijkbare eenheid uit te drukken (geld).

<sup>85</sup> Zie ook bijlage 19 'Marktscan, PPC en PSC'

<sup>86</sup> document waar de verkenningsfase mee wordt afgesloten

<sup>87</sup> Kosten Baten – Analyse / Public Private Comparator / Public Sector Comparator, zie ook bijlage 19.

<sup>88</sup> norm waarmee prestaties van producties worden vergeleken [3]. Zie verder subhoofdstuk 6.8. 'Prijsstelsel'



Om deze effecten in geld uit te drukken worden kengetallen gebruikt. Deze kengetallen worden beschreven in de 'OEEI-leidraad' die in 2000 door het ministerie van V&W en EZ is uitgebracht<sup>89</sup>. Middels de leidraad kunnen maatschappelijke effecten eenduidig worden gemonetariseerd<sup>90</sup> [21]. Een PPC en een PSC zijn instrumenten die tot doel hebben om te komen tot de goedkoopste uitvoering van een project. Deze instrumenten richten zich op de ontwikkelkosten [1].

- *Vraag in de markt zetten*  
De publieke initiatiefnemer draagt de benodigde projectinformatie over. Dit behelst de publieke ambitie en de kaders waarbinnen concepten mogen worden ingediend. Hierbij valt onder andere te denken aan: grenzen van het plangebied, overeenstemming met RO – plannen zoals provinciaal streekplan en gemeentelijke bestemmingsplannen, overeenstemming met lopende projecten in het plangebied, indicatie van beschikbaar budget<sup>91</sup>, selectiecriteria, gevraagd detailniveau: technisch en functioneel, omvang / format van de inzending, beperkende wet & regelgeving, relevante politieke-bestuurlijke informatie, hoogte van reken- tekenvergoeding, gelegenheid tot stellen van vragen, etc.[3].
- *Aanbieden concept – oplossingen*  
Geprekwalificeerde consortia bieden concept - oplossingen aan. Hierbij worden de scope, de visie, de strategie en de verschillende functies beschreven. De consortia dienen duidelijk aan te geven wat het resultaat is van hun oplossing, gecategoriseerd in maatschappelijke waarde, commerciële waarde, benodigd budget, ontwikkelkosten en winst- & risico – opslag. Hiertoe worden dezelfde methoden gebruikt om effecten te monetariseren als bij het opstellen van de publieke benchmark!
- *Go / No go – beslissing over een PPS – verband*  
De publieke initiatiefnemer vergelijkt de concept-oplossingen met haar eigen voorgestelde oplossing (benchmark). Als de aangeboden concept-oplossingen geen duidelijk beter resultaat opleveren heeft de initiatiefnemer de mogelijkheid van een samenwerking af te zien. Zij zal dan wel een passende vergoeding moeten betalen aan de consortia voor de verrichte arbeid<sup>92</sup>. Als (één van) de gepresenteerde concept-oplossingen wél een duidelijk beter resultaat oplevert en binnen de kaders past die de initiatiefnemer heeft gesteld zal de publieke initiatiefnemer met de private partij met de beste bieding<sup>93</sup> de contractfase ingaan. Het selectie criterium is het (hoogste) 'publieke nut'<sup>94</sup>!
- *Contractfase*  
Zodra de *preferred tenderer* bekend is, zal de publieke initiatiefnemer met het private consortium in onderhandeling treden om afspraken vast te leggen in een contract. Tijdens contractonderhandelingen kunnen drie fasen worden onderscheiden [13]:

<sup>89</sup> OEEI – project (Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur). In de OEEI – leidraad zijn grofweg drie categorieën van effecten te onderscheiden [24]: effecten op veiligheid, mobiliteit en milieu. Bij veiligheid gaat het om beperking van materiële schade, medische kosten, produktieverlies, immateriële schade, afhandelingskosten en filekosten. Mobiliteitseffecten bestaan uit veranderingen in reistijd en vervoerskosten. Bij milieueffecten gaat het om veranderingen in emissies en geluidsoverlast. De leidraad is in belangrijke mate gebaseerd op bijdragen van diverse onderzoeksinstituten aan het OEEI-project (AVV, BCI, CE, IOO, KPMG, MuConsult, NEI, NYFER, Rijksuniversiteit Groningen, TNO Inro, Vrije Universiteit)

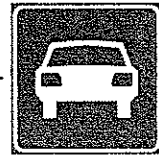
<sup>90</sup> In geld uitgedrukt

<sup>91</sup> In [4] wordt het effect beschreven van het vroegtijdig vaststellen van budget

<sup>92</sup> In dit geval is in feite sprake van een 'marktconsultatie'. Zie bijlage 20

<sup>93</sup> ook wel: 'preferred tenderer'

<sup>94</sup> Maatschappelijke waarde minus benodigd budget



- Tijdens het begin van de onderhandelingen is het voor beide partijen zonder meer mogelijk de onderhandelingen af te breken. Er is geen sprake van schadevergoedingen. Elke partij draagt zijn eigen kosten.
- In een later stadium mogen onderhandelingen nog steeds worden afgebroken. Doet één der partijen dat, dan kan zij verplicht worden schadevergoeding te betalen voor de door de wederpartij gemaakte kosten.
- In het laatste stadium kan niet meer worden afgebroken. Partijen zijn in beginsel verplicht de onderhandelingen voort te zetten zolang dit nog zinvol is. Een afbrekende partij is ook hier verplicht een schadevergoeding te betalen. Deze omvat nu niet alleen de gemaakte kosten, maar ook gedeelde winst.

Mochten onderhandelingen vastlopen, dan kan de publieke initiatiefnemer in onderhandeling treden met een volgend privaat consortium.

Als de partijen overeenstemming hebben bereikt zullen zij een contract ondertekenen. Zij hebben dan een *contract close* bereikt.

- *Financiële overeenkomst*

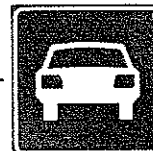
Tussen de publieke en private contractpartners wordt een prijssysteem overeengekomen die gebaseerd is op de hoeveelheid 'publiek nut' die de private contractpartner aan het project toevoegt<sup>95</sup>.

Zodra ook de betalingsafspraken en eventuele private (voor)financiering overeen is gekomen spreekt men van een *financial close*.

Vaak is een PPS - contract een complexe verzameling afspraken. Juridisch en financieel advies is voor beide contractpartners tijdens de contractfase onontbeerlijk.

---

<sup>95</sup> Zie hoofdstuk 6.8. 'Prijssysteem'



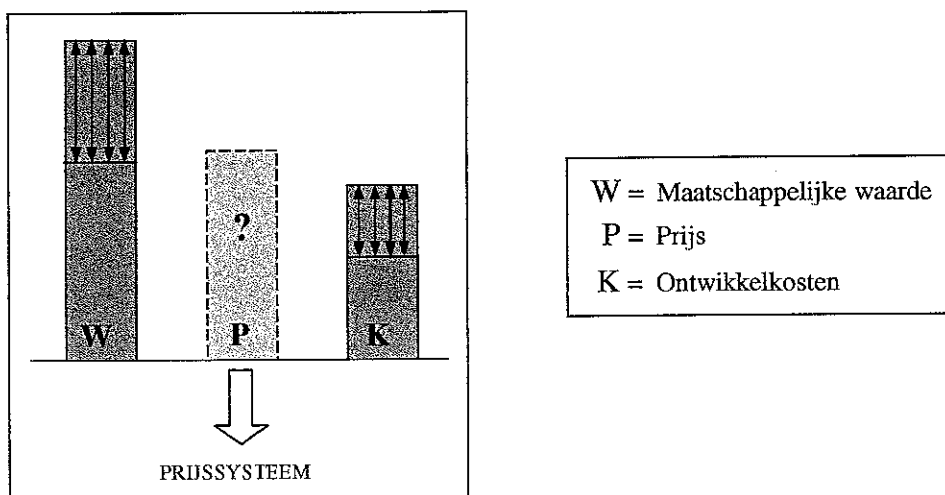
## 6.8. Prijsstelsysteem

In dit subhoofdstuk wordt beschreven hoe de prijs wordt vastgesteld tussen de publieke initiatiefnemer en het private consortium in het PPS – verband op integraal niveau.

De manier waarop de 'prijs' onder private partijen in het consortium onderling worden verdeeld, valt buiten de scope van dit onderzoek.

In subhoofdstuk 5.2. 'Flexibiliteit qua vorm en scope' werd gesteld dat de prijs van het project niet op voorhand kan worden vastgesteld. De prijs wordt pas aan het eind van de samenwerking vastgesteld op basis van een *prijssysteem*. Zie figuur 6-8.

Dit prijsstelsysteem wordt tijdens de onderhandelingsfase tussen de publieke initiatiefnemer en het private consortium overeengekomen.



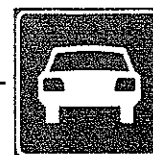
Figuur 6-8: Prijsstelsysteem bepaalt de prijs

Het prijsstelsysteem wordt behandeld aan de hand van:

- *Bouwgarantie*  
Het private consortium geeft een garantie op ontwikkelkosten af op het door hun voorgestelde concept.
- *Beloning naar toevoeging 'publiek nut'*  
Door gebruik te maken van een prijsstelsysteem waarbij het private consortium wordt beloond voor de creatie van publiek nut ontstaat een gezamenlijk economisch belang<sup>96</sup>.
- *Ontwikkeling van maatschappelijke waarde en ontwikkelkosten*  
De ontwikkeling van maatschappelijke waarde en ontwikkelkosten beïnvloeden het prijsstelsysteem
- *Extra toelichting*  
Een aantal relevante zaken bij het prijsstelsysteem worden toegelicht.

<sup>96</sup> Zie subhoofdstuk 5.3. 'Gezamenlijk economisch belang'





### 6.8.1. Bouwgarantie

Private consortia die concept – oplossingen indienen tijdens de aanbesteding, vergezellen deze door een ‘bouwgarantie’. Hiermee geeft het private consortium te kennen dat zij garant zal staan dat het voorgestelde concept tegen de in de biding gespecificeerde bouwkosten kan worden gerealiseerd en dat zij de ingediende maatschappelijke en commerciële waarde kunnen genereren.

Hierdoor zal de biding niet langer vrijblijvend zijn en is de publieke initiatiefnemer ervan verzekerd met een ‘serieuze partij’ de onderhandelingsfase in te gaan.

Het private consortium zal op zijn beurt voorwaarden stellen aan haar biding, zoals het verkrijgen van vergunningen, uitblijven van politieke weerstand, etc.

### 6.8.2. Beloning naar toevoeging ‘publiek nut’

Het economische belang van het private consortium moet overeenkomen met het belang van zijn publieke partner<sup>97</sup>. Als de beloning voor het private consortium is gekoppeld aan zijn *toevoeging* aan het publieke nut komt het economische belang van de publieke en private contractpartners overeen. De toevoeging van het private consortium wordt (in eerste instantie) bepaald door zijn concept -oplossing te vergelijken met een eerder opgestelde publieke benchmark<sup>98</sup>.

Benchmark: “norm waarmee prestaties worden vergeleken” [3]

Een publieke benchmark beschrijft een concept-oplossing van een publieke initiatiefnemer, ongeacht of deze concept-oplossing haalbaar is. De publieke benchmark is de uitgangssituatie waar private concept-oplossingen aan gespiegeld worden.

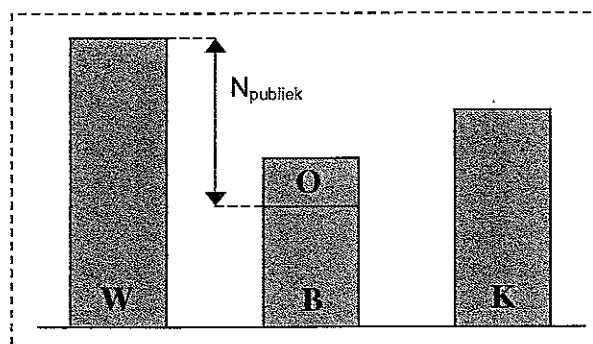
De publieke benchmark is opgebouwd uit de onderdelen: maatschappelijke waarde<sup>99</sup> (W), budget (B), commerciële opbrengst<sup>100</sup> (O) en ontwikkelkosten (K).

De beschikbare financiële middelen van de publieke initiatiefnemer zijn opgebouwd uit budget en eventuele commerciële opbrengsten.

Het publieke nut ( $N_{\text{publiek}}$ ) is het verschil tussen de maatschappelijke waarde en het budget:

$$N_{\text{publiek}} = W - B$$

Bovenstaande wordt grafisch weergegeven in figuur 6-9.



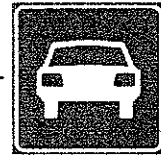
Figuur 6-9: Publieke benchmark (financieel onhaalbaar project)

<sup>97</sup> Zie subhoofdstuk 5.3. ‘Gezamenlijk economisch belang’

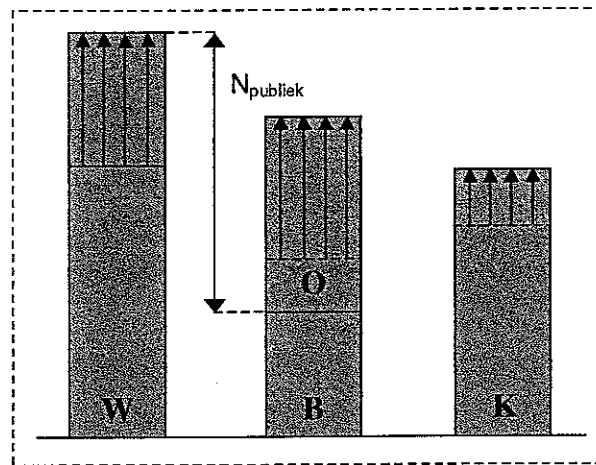
<sup>98</sup> Zie subhoofdstuk 6.7. ‘Wijze van ‘aanbesteding’

<sup>99</sup> Zie ‘paragraaf 6.8.3. ‘Ontwikkeling van maatschappelijke waarde’

<sup>100</sup> Ook wel: commerciële waarde



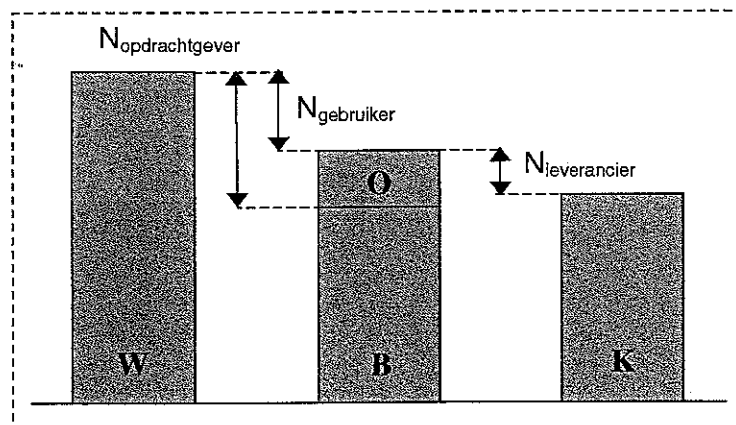
Het (winnende) concept van het privaat consortium is opgebouwd uit dezelfde onderdelen. In het concept van het private consortium wordt een groter publiek nut gecreëerd (anders had de aanbesteding geresulteerd in een 'No go – beslissing' om een PPS – verband aan te gaan<sup>101</sup>). Zie figuur 6-10.



Figuur 6-10: Concept van privaat consortium (financieel haalbaar project)

De som van het budget (B) en de commerciële opbrengsten (O) (benodigde financiering) is in figuur 6-10 hoger dan de ontwikkelkosten. Het concept van het private consortium levert een financieel haalbare situatie op.

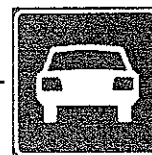
Het nut van de afzonderlijke rollen<sup>102</sup> wordt weergegeven in figuur 6-9. Vergelijk met figuur 2-2 op pagina 21, waar de bekostiging alleen bestond uit budget. Het nut van de opdrachtgever ( $N_{\text{opdrachtgever}}$ ) is hetzelfde als het nut van de publieke initiatiefnemer ( $N_{\text{publiek}}$ ) in figuren 6-9 en 6-10.



Figuur 6-11: Nut van de rollen gebruiker, opdrachtgever en leverancier

<sup>101</sup> Zie hoofdstuk 6.7. 'Wijze van 'aanbesteding''

<sup>102</sup> Zie subhoofdstuk 2.3. 'Partijen en de totstandkoming van weginfrastructurele projecten'



Tijdens het samenwerkingsverband blijft het project flexibel qua vorm en scope. Dat betekent dat de maatschappelijke waarde, de commerciële opbrengst en de ontwikkelkosten flexibel blijven gedurende het samenwerkingsverband<sup>103 104</sup>.

Tijdens het samenwerkingsverband kunnen plannen worden aangepast om het publieke nut verder te optimaliseren.

Omdat er tijdens het samenwerkingsverband sprake is van een 'joint product' van publieke partijen, een privaat consortium en eventueel andere participanten<sup>105</sup>, is het een lastige kwestie om de verantwoordelijke partij voor eventuele stijgingen van het publieke nut aan te wijzen. Een deel van het extra gecreëerde publieke nut komt het privaat consortium toe, in de vorm van een beloning. Het deel van het extra gecreëerde publieke nut dat het private consortium toekomt, wordt tijdens de onderhandelingsfase overeengekomen. De afspraken die hierover worden gemaakt moeten door alle participanten in het PPS – verband worden gesteund.

Publieke partijen kunnen bang zijn dat het private consortium een zeer hoge vergoeding ontvangt als hij veel maatschappelijke en commerciële waarde weet te genereren<sup>106</sup>. Om aan deze angst tegemoet te komen kan in het prijssysteem een 'rem' worden aangebracht op het rendement voor het private consortium.

Er kan een koppeling worden gemaakt tussen het reeds behaalde rendement door het private consortium en de verdere verdeling van commerciële opbrengsten tussen de publieke partijen en het private consortium.

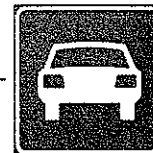
De begrenzing op de vergoeding kan voor een privaat consortium werken als demotivatie om extra maatschappelijk nut te creëren. Met een dergelijke begrenzing moet daarom voorzichtig om worden gegaan.

<sup>103</sup> Zie subhoofdstuk 5.2. 'Flexibiliteit qua vorm en scope'

<sup>104</sup> Om extra flexibiliteit tijdens het samenwerkingsverband te incorporeren kan ook het beschikbaar budget flexibel blijven. Dit zal echter de nodige politieke weerstand oproepen. Deze optie wordt hier verder niet beschouwd.

<sup>105</sup> Zie subhoofdstuk 6.3. 'Betrokkenheid van partijen'

<sup>106</sup> 'Wijkertunnelsyndroom'. Bij het project 'Wijkertunnel' onder het Noordzeekanaal ontvangt een private partij (ING) van de overheid een bedrag voor elke passant. De verkeersdrukke in de tunnel bleek veel hoger dan vooraf was geraamd.



### 6.8.3. Ontwikkeling van maatschappelijke waarde en ontwikkelkosten

Het prijssysteem is gekoppeld aan het publieke nut. Het publieke nut wordt bepaald door de maatschappelijke waarde en het budget ( $N_{\text{publiek}} = W - B$ ).

Het budget wordt initieel vastgesteld in de politieke arena. Hoewel ook het budget gedurende het PPS – verband onderhevig kan zijn aan veranderingen worden fluctuaties hierin niet verder beschouwd.

Gedurende een project wordt maatschappelijke waarde gegenereerd<sup>107</sup>. Bij een project is sprake van zowel negatieve als positieve maatschappelijke waarde. Negatieve waarde wordt ontwikkeld tijdens de bouw<sup>108</sup> en tijdens de exploitatiefase<sup>109</sup>. Positieve waarde ontstaat uitsluitend tijdens de exploitatiefase<sup>110</sup>.

Maatschappelijke waarde ontwikkelt zich in de tijd. Elke auto die door een project sneller op plaats van bestemming is, wordt uitgedrukt in waarde. Het aantal gewonnen reisminuten ontwikkelt zich dus evenredig met de ontwikkeling van de hoeveelheid verkeer. Voor veiligheid geldt hetzelfde. Een veiligere weg betekent minder schade en slachtoffers door verkeersongevallen.

Negatieve waarde door landschapsinpassing ontwikkelt zich ook in de tijd. Toeschouwers kunnen een negatieve waarde toekennen aan het project. De waarde daalt evenredig met het aantal toeschouwers<sup>111</sup>.

Ontwikkelkosten worden vooral tijdens de plan- en realisatiefase gemaakt<sup>112</sup>. In combinatie met het feit dat maatschappelijke waarde en commerciële waarde<sup>113</sup> pas tijdens de exploitatiefase positief worden, zal het publieke nut pas laat in de exploitatiefase een positieve waarde krijgen. De beloning voor het private consortium zal zich pas uitbetalen in de staart van de samenwerking. Hierdoor blijft het private consortium gedurende de hele samenwerkingsperiode geprikkeld om zich in te zetten voor de ontwikkeling van een maximaal maatschappelijk waarde [2].

Systemen waarbij een koppeling bestaat tussen waarde-ontwikkeling en prijsvorming zijn [6]:

- *Beschikbaarheidsvergoeding*  
Een beschikbaarheidsvergoeding is een beloning voor het beschikbaar stellen van een product of dienst, bijvoorbeeld infrastructuur. De te leveren prestaties dienen nauwkeurig te worden gespecificeerd<sup>114</sup>.
- *Gebruiksvergoeding*  
Bij een gebruiksvergoeding is daadwerkelijk gebruik van het product of de dienst de grondslag voor betaling of bekostiging: hoe meer gebruik des te meer

<sup>107</sup> Het gaat hier om reële maatschappelijke waarde; de waarde zoals de gebruiker die ervaart in de zin van bijvoorbeeld reistijdvermindering en veiligheid. Tijdens de planfase is sprake van virtuele waarde (waar de toekomstige reële maatschappelijke waarde wordt geschat)

<sup>108</sup> bijvoorbeeld door geluidsoverlast, stank, reistijdverlies door een wegomleiding

<sup>109</sup> bijvoorbeeld door aantasting van het landschap en het ecologisch systeem

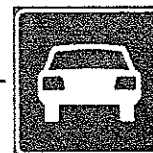
<sup>110</sup> bijvoorbeeld door reistijdwinst, veiligheid, economische groeimogelijkheden omgeving

<sup>111</sup> In bijlage 21 wordt de globale maatschappelijke waarde-ontwikkeling grafisch weergegeven

<sup>112</sup> In bijlage 22 wordt de globale kosten-ontwikkeling grafisch weergegeven

<sup>113</sup> In bijlage 22 wordt de globale commerciële waarde-ontwikkeling grafisch weergegeven

<sup>114</sup> bijvoorbeeld de beschikbaarheid van rijstroken (Waldwei.com / N31)



vergoeding. Ook hier dienen de te leveren prestaties nauwkeurig te worden gespecificeerd<sup>115</sup>.

Voor beide prijssystemen geldt dat zij slechts een beperkt deel van de volledige waarde-ontwikkeling beschouwen, respectievelijk de beschikbaarheid van, en het gebruik van een weg. Een systeem dat ook met andere aspecten van waarde-ontwikkeling rekening houdt zou completer en waarheidsgetrouwer zijn. Echter, een dergelijk prijssysteem zal zeer complex zijn. Bovendien zijn sommige waarde-ontwikkelingen (vrijwel) onmeetbaar<sup>116</sup>.

Hierna volgen enkele toelichtingen op deze paragraaf:

- Om maatschappelijke waarde en ontwikkelkosten op een eenduidige en vergelijkbare manier uit te drukken moeten deze in een zelfde eenheid worden uitgedrukt. De meest voor de hand liggende eenheid hiervoor is geld.
- Niet alle effecten die maatschappelijke waarde bepalen zijn eenvoudig uit te drukken in geld. Abstracte zaken als bijvoorbeeld reistijdwinsten, bereikbaarheid, economische vooruitgang, aantasting van landschappen, milieueffecten etc. zijn moeilijk in geld uit te drukken. Deze effecten moeten ook mee worden genomen in een complete beschouwing van een project. Voor veel van deze effecten zijn in een leidraad<sup>117</sup> kengetallen opgesteld om ze te monetariseren.
- Bij het vaststellen van de maatschappelijke waarde en de ontwikkelkosten in een vroegtijdig stadium bestaan veel onzekerheden. Van veel effecten of uitgaven kan maar met beperkte zekerheid worden vastgesteld hoe groot deze zullen zijn. Door deze onzekerheid lopen de partijen in het PPS – verband een aanzienlijk risico. Private consortia die een garantie geven op hun bieding zullen een weloverwogen keuze moeten maken of zij bereid zijn dit risico te lopen.
- De ontwikkelkosten moeten op een eenduidige manier worden bepaald om de publieke benchmark met het concept van private consortia te vergelijken. Er bestaan verschillende methodieken om een kostenraming te maken (PRI-systematiek, CROW-systematiek, SSK-systematiek). Een kostenraming vroeg in de planfase heeft een nauwkeurigheid van ca. 50% [11]. Als de scope van het project nog niet vaststaat heeft een kostenraming een beperkte functie. De betrouwbaarheid van de raming neemt gaandeweg het project toe.

#### 6.8.4. Extra toelichting

Een aantal relevante zaken bij het prijssysteem worden toegelicht.

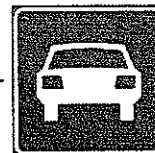
- *De invloed van subjectiviteit*  
Diegenen die een marktscan, KBA, PPS of PSC analyse uitvoeren<sup>118</sup>, kunnen het resultaat van de analyse op een belangrijke manier beïnvloeden. Als zij vooraf een gewenste uitkomst van de analyse voor ogen hebben, kunnen zij schattingen maken van sommige effecten die de balans naar de 'goede' kant kunnen doen uitslaan. Bovengenoemde instrumenten kunnen dienen om reeds ingenomen posities en standpunten te legitimeren [11]. Gebruik van eenduidige kengetallen, zoals die staan beschreven in de eerder beschreven 'leidraad', kunnen deze invloed minimaliseren.

<sup>115</sup> bijvoorbeeld een vergoeding per passant (Wijkertunnel)

<sup>116</sup> bijvoorbeeld landschapsinpassing

<sup>117</sup> Zie subhoofdstuk 6.5. 'Wijze van aanbesteding'

<sup>118</sup> Zie subhoofdstuk 6.5. 'Wijze van aanbesteding'



- *De invloed van tijd*

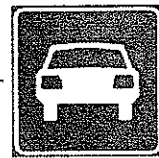
Tijd speelt een grote rol bij investeringen. Omdat geld jaarlijks devalueert, is het van grote invloed *wanneer* geld wordt uitgegeven. Om de devaluatie van geld te verdisconteren naar een bepaald referentiejaar heeft het kabinet besloten dat bij overheidsprojecten een discontovoet van 4% moet worden gebruikt [22]. In het buitenland worden vaak andere percentages aangehouden. De Europese Commissie heeft gesteld dat een discontovoet van 5% een geschikt uitgangspunt is [22].

Als een investering is verdisconteerd naar een bepaald *referentiejaar* spreekt men van de Netto Contante Waarde (NCW) van een investering.
- *Kasstelsel van overheden*

Overheden werken met een begroting met een beperkte tijdshorizon<sup>119</sup>, terwijl de budgettaire effecten van projecten zich over een veel langere periode uitstrekken. Het verdient aanbeveling dat het publieke kasstelsel wordt herzien als langdurige PPS – verbanden worden aangegaan.

---

<sup>119</sup> *Rijksbegroting; 5 jaar*



## 6.9. Vraag en aanbod

In dit subhoofdstuk wordt beschreven hoe het PPS – model de vraag uit de maatschappij en het aanbod uit de markt op elkaar afstemt, en hoe het PPS – model structureel optimalisatie toelaat.

### 6.9.1. Afstemming vraag en aanbod

In het PPS – model treden private consortia in gesprek met belangenorganisaties en andere belanghebbenden bij een project. Hierdoor wordt de afstand tussen partijen of personen die een (maatschappelijk) probleem ondervinden<sup>120</sup> en de private partijen die produktiemacht bezitten om het probleem op te lossen<sup>121</sup> verkleind. De publieke initiatiefnemer, die traditioneel de rol van regievoerder speelt, treedt in dit proces meer naar de achtergrond.

Op deze manier worden in het PPS – model de maatschappelijke vraag naar waarde en het private aanbod van oplossingen beter op elkaar afgestemd.

### 6.9.2. Aanbodgestuurd

In het PPS – model verandert de volgorde van vraag en aanbod. In de huidige bouwpraktijk wordt door een publieke initiatiefnemer een maatschappelijk probleem vertaald in een gedetailleerd programma van eisen<sup>122 123</sup>. De partij die het volledig gespecificeerde product tegen de laagste prijs aanbiedt krijgt het werk. Dit is een vraaggestuurde werkwijze.

In het PPS – model wordt het maatschappelijke probleem, voorzien van een beperkt aantal randvoorwaarden<sup>124</sup>, door een publieke initiatiefnemer in de markt gezet. Private consortia reageren door oplossingen aan te bieden voor het maatschappelijke probleem. Uit het aanbod van oplossingen wordt door overheden, in overleg, de beste oplossing gekozen. Dit is een aanbodgestuurde werkwijze.

### 6.9.3. Optimalisatie

Tijdens het PPS – verband blijft ruimte bestaan voor optimalisaties. Het winnende concept van een privaat consortium krijgt de kwalificatie van de 'voorlopig beste oplossing'. Gedurende het PPS – verband worden steeds betere oplossingen bedacht voor het maatschappelijke probleem. Hierbij is een grote rol weggelegd voor het private consortium. Zij beschikken over vaardigheden om innovatieve oplossingen te bedenken: financiers met een slimme financieringsconstructie, uitvoerders met een tijdbesparende uitvoeringsmethode, ontwerpers met een baanbrekend ontwerp, beheerders met een kostenbesparend onderhoudsplan, een electronica-concern met state-of-the-art verkeersregeltechniek, etc.

Een beter concept<sup>125</sup> wordt de nieuwe 'voorlopig beste oplossing' waar opnieuw oplossingen aan worden gespiegeld. Zo wordt het concept steeds verder geoptimaliseerd totdat het doel wordt bereikt; een financieel haalbaar, en een breed geaccepteerd plan.

<sup>120</sup> ook wel: waardevragers

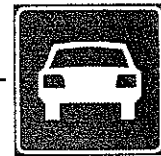
<sup>121</sup> ook wel: waardegevers

<sup>122</sup> Zie subhoofdstuk 2.3. 'Partijen en de totstandkoming van weginfrastructurele projecten'

<sup>123</sup> Bij het traditionele model gaat het om input-specificaties, bij het concessiemodel om output-specificaties [5]

<sup>124</sup> Zie subhoofdstuk 6.7. 'Wijze van aanbesteding'

<sup>125</sup> i.e. een hoger publiek nut



## 6.10. Focus van participerende partijen

In dit subhoofdstuk wordt de focus van deelnemers in het PPS – model beschouwd. Betrokken partijen bij een project zijn gefocust op die zaken, die hun eigen belang beïnvloeden.

*Belangenorganisaties* zijn enkel geïnteresseerd in het eindproduct, oftewel in de maatschappelijke waarde die wordt gecreëerd.

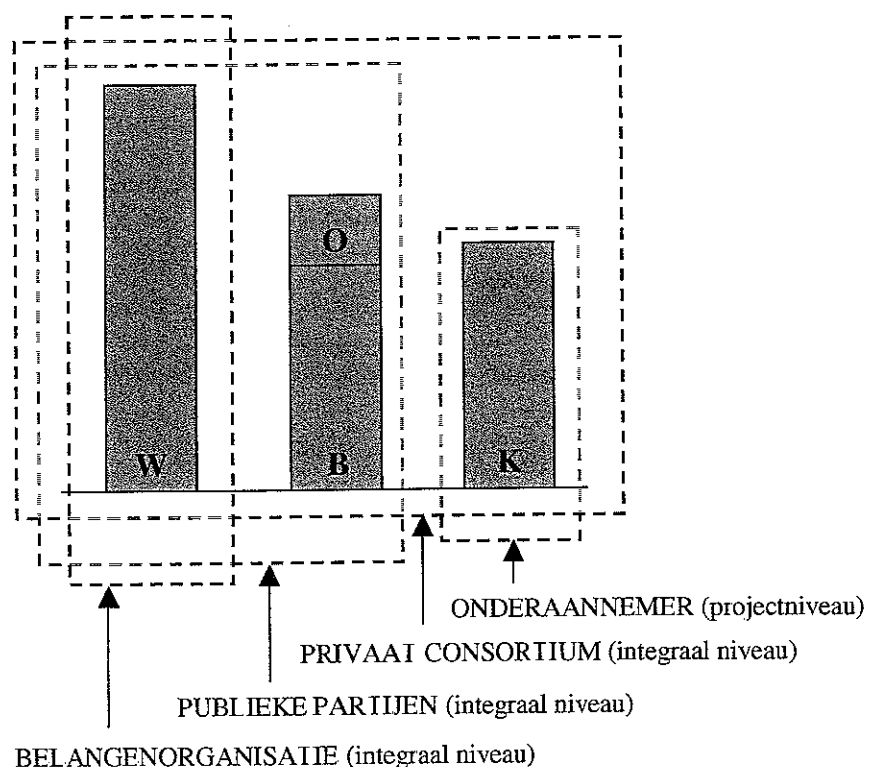
*Publieke partijen* in het PPS - verband beschouwen het nut en de noodzaak (- waarde) van projecten in verhouding tot het budget dat daarvoor beschikbaar moet worden gesteld.

Een *privaat consortium* beschouwt het hele proces: de ontwikkeling van maatschappelijke waarde (en budget), de mogelijkheden om commerciële opbrengsten te genereren en de ontwikkelkosten van het project.

Deze brede focus is nieuw voor veel private partijen. De ontwikkeling van maatschappelijke waarde en de wensen en belangen van eindgebruikers zijn nooit van primair belang geweest voor veel private partijen. Zij zullen aan deze brede focus moeten wennen en eventueel hun bedrijfsvoering daarop aanpassen.

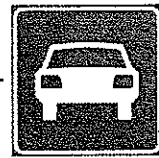
Een *onderaannemer* is enkel geïnteresseerd in de kosten die hij maakt voor de uitvoering. Daar bovenop rekent hij een winst- & risico premie.

Bovenstaande wordt grafisch weergegeven in figuur 6-12.



Figuur 6-12: Focus van participerende partijen





## 6.11. Samenvatting en conclusie

In het PPS – model worden twee organisatie-niveaus onderscheiden:

- Integraal niveau (coproduceren)
- Projectniveau (geraadpleegd worden)

Eén autoriteit, in de vorm van een publiek-privaat samenwerkingsverband (PPS – verband), opereert op integraal niveau als opdrachtgever voor verschillende activiteiten op projectniveau. Voor de uitvoering van projecten kiest het PPS - verband per project de meest geëigende bouwprocesorganisatievorm.

De samenstelling van het PPS-verband moet aangepast kunnen worden aan actuele ontwikkelingen. Toe- en uittreden van partijen moet gedurende de looptijd van het PPS-verband onder bepaalde voorwaarden mogelijk zijn.

Het PPS – model waarborgt beheersbaarheid van het besluitvormingsproces:

- *Betrokken partijen beslissen zelf wie afvloeien naar projectniveau, en wie overblijven op integraal niveau*  
Beheersing van het proces zal *tijdens* het proces zal ontstaan. Vanzelf zullen partijen met de grootste invloed op integraal niveau overblijven. Het gezag van een dergelijke rolverdeling is groter wanneer deze tijdens het proces zelf is ontstaan en wordt ondersteund door het geheel van partijen, dan vooraf bedacht door de initiatiefnemer.
- *Het PPS – model kent een gelaagde structuur*  
Op integraal niveau organiseert het PPS – verband zich in een stuurgroep. In een stuurgroep worden centrale besluiten genomen. Deze worden voorbereid in één of meer projectgroepen, die bepaalde dagelijkse werkzaamheden weer kunnen uitbesteden aan een werkgroep. Deze gelaagdheid stimuleert de voortgang van een project.
- *Alle betrokken partijen op integraal niveau geven een mandaat af*  
Bij continue ruggespraak met hun achterban zal besluitvorming in het PPS – verband 'stroperig' verlopen
- *Personele bezetting*  
Deelnemende personen in het PPS – verband bekleden hoge posities in hun eigen organisatie. Mandaat is hierdoor sterker.  
Door continuïteit van personeel kunnen vertrouwensrelaties ontstaan.  
Er wordt 'open-minded' personeel ingezet.

De benodigde mate van overeenstemming tussen deelnemende partijen verschilt. Partijen die de zwaarste rol spelen in de besluitvorming zullen meer 'op één lijn' moeten zitten dan partijen op lager niveau.

Bij een aanbestedingsprocedure vergelijkt de publieke initiatiefnemer concept-oplossingen van private consortia met een eigen voorgestelde oplossing (benchmark). Als (één van) de gepresenteerde concept-oplossingen een duidelijk hoger nut oplevert en binnen de kaders past die de initiatiefnemer heeft gesteld zal de publieke initiatiefnemer met de private partij met de beste bieding de contractfase ingaan. Selectiecriteria hierbij is de hoogte van het publieke nut. De publieke contractpartner krijgt een garantie op de 'aanbieding' van zijn private contractpartner. Tussen de publieke en private contractpartners wordt een prijssysteem overeengekomen die gebaseerd is op de hoeveelheid 'publiek nut' die de private contractpartner aan het project toevoegt.

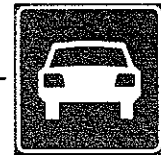


Door toepassing van het PPS – model ontstaat een aanbodgestuurde werkwijze waarbij een maatschappelijk probleem (vraag) en een private oplossing (aanbod) op elkaar zijn afgestemd. Gedurende het PPS – verband worden steeds betere oplossingen bedacht totdat een optimale en haalbare oplossing wordt bereikt.

De beloning voor het private consortium zal zich pas uitbetalen in de staart van de samenwerking. Hierdoor blijft het private consortium gedurende de hele samenwerkingsperiode geprikkeld om zich in te zetten voor de ontwikkeling van een maximaal publiek nut.

Een privaat consortium beschouwt het hele proces: de ontwikkeling van maatschappelijke waarde (en budget), de mogelijkheden om commerciële opbrengsten te genereren en de ontwikkelkosten van het project. Private partijen zijn in het verleden nooit direct betrokken geweest bij de besluitvorming rondom publieke werken. Zij zullen aan deze brede focus moeten wennen.





## 7. Potentiële ‘bottlenecks’ van een PPS - model

In geraadpleegde literatuur is regelmatig sprake van een aantal potentiële ‘bottlenecks’ of ‘faalfactoren’ in een PPS. Velen daarvan zijn eerder in dit rapport aan de orde gekomen. Als aanvulling hierop worden in dit hoofdstuk enkele belangrijke potentiële ‘bottlenecks’ apart behandeld:

- Europese aanbestedingsrichtlijn
- Concurrentie
- Intellectueel eigendom
- Transactiekosten
- Tracé / m.e.r. – procedure
- Wantrouwen

### 7.1. Europese aanbestedingsrichtlijn

De Europese Richtlijn Werken schrijft een aantal aanbestedingsrichtlijnen voor die kunnen worden gevolgd<sup>126</sup>. De ‘concurrentie gerichte dialoog’ is een geschikte aanbestedingsrichtlijn om te volgen in het PPS – model. Volgens deze richtlijn dient een eenduidig criterium te worden gehanteerd op basis waarvan een privaat consortium wordt geselecteerd. In het PPS – model wordt als selectiecriterium het “door het private consortium toegevoegde publieke nut” gehanteerd.

Bij een traditionele aanbesteding wordt geselecteerd op de laagste prijs. Bij aanbestedingen in het concessiemodel speelt vaak ook de kwaliteit van het ontwerp een (ondergeschikte) rol.

### 7.2. Concurrentie

In de huidige bouwpraktijk wordt marktwerking verzekerd door partijen te laten concurreren op prijs. In het PPS – model wordt niet geconcurrereerd op ‘prijs’, maar op ‘toevoeging van het publieke nut’. Hoewel dit een abstracter begrip is dan ‘prijs’, verandert dat niets aan de mate van concurrentie.

Bovendien concurreren private partijen niet alleen tegen elkaar zoals in het traditionele model. Ook wordt tegen een publieke benchmark geconcurrereerd. Concurreren tegen een publieke benchmark houdt in, dat er wordt geconcurrereerd tegen (1) een eventuele no go – beslissing als het private concept niet voldoende publiek nut oplevert, en (2) tegen een initieel vastgesteld budget [4].

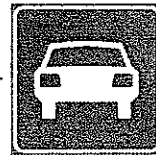
Toepassing van het PPS – model kent ook gevolgen die de mate van concurrentie juist laat afnemen:

Een beperkt aantal marktpartijen bestaat, dat aan de omvangrijke vraag van een publieke initiatiefnemer kan voldoen. Bovendien is het geselecteerde consortium waarschijnlijk niet op alle terreinen de best denkbare partij.

In zijn bieding kan een privaat consortium oplossingen voorstellen die alleen door het private consortium zelf uitgevoerd kunnen worden<sup>127</sup>. De mogelijkheid om voor de uitvoering een goedkopere (onder)aannemer te vinden valt hierdoor weg.

<sup>126</sup> Zie bijlage 5

<sup>127</sup> ‘Lock – in’



### 7.3. Intellectueel eigendom

In het PPS –model worden private consortia vroegtijdig bij een project betrokken. Voor private partijen is het van groot belang om uiteindelijk de contractpartner te worden. Het 'grote geld' is te verdienen bij de realisatie van een project.

Bij een selectieproces over meerdere rondes zullen private partijen zich strategisch gedragen. Aan de ene kant willen zij selectierondes overleven, aan de andere kant willen zij hun beste kaarten pas uitspelen op het moment van definitieve selectie. Als zij hun concurrentiegevoelige idee in een eerdere ronde presenteren is het een zeer lastige kwestie om deze te beschermen of een passende beloning voor hun 'intellectueel eigendom' te bepalen [1][1][4].

In het PPS – model wordt na een prekwificatie en één biedronde direct de private contractpartner geselecteerd. Private consortia hebben geen reden om concurrentiegevoelige informatie achter te houden en worden gemotiveerd om vroegtijdig innovatieve oplossingen aan te dragen.

### 7.4. Transactiekosten

Als meerdere private partijen over meerdere rondes in het selectieproces worden betrokken, zullen (bied)kosten hoog oplopen. Als minder partijen worden geselecteerd, minder selectierondes worden gehouden of als er minder alternatieven worden gevraagd kunnen deze kosten worden beperkt [1].

In het PPS – model is sprake van één selectieronde. Transactiekosten<sup>128</sup> blijven hierdoor beperkt.

### 7.5. Tracé / m.e.r. – procedure

Bij weginfrastructurele projecten is het noodzakelijk de wettelijk vastgelegde tracé / m.e.r. – procedure te volgen<sup>129</sup>. In het PPS – model wordt een privaat consortium gecontracteerd als de tracé / m.e.r. – procedure zich in een zeer vroeg stadium bevindt. Een ingewikkeld proces, waarbij de (publieke) tracé / m.e.r. – procedure en een (publiek – private) aanbesteding langdurig worden vervlochten is niet nodig<sup>130</sup>.

In het PPS – model ondersteunt het private consortium de politieke besluitvorming door alternatieven te ontwikkelen en te presenteren. Een gecontracteerd privaat consortium zal zich moeten realiseren dat besluitvorming in een politieke omgeving meer tijd vergt dan zij gewend zijn.

### 7.6. Wantrouwen

In het PPS – model worden publieke en private economische belangen gelijk geschakeld door de toepassing van een prijssysteem. Hiermee wordt aan de belangrijkste voorwaarde [21] voor vertrouwen tegemoet gekomen.

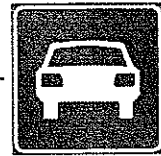
Het is van groot belang dat de vertrouwensrelatie gedurende de samenwerking in stand wordt gehouden. Partijen moeten de overtuiging hebben dat de contractpartner zich evenveel inzet om het gemeenschappelijke belang te behartigen.

Omdat het bestaan van een vertrouwensrelatie voor veel partijen nieuw is, zal het aanpassingsvermogen vragen aan zowel de publieke als de private betrokken partijen.

<sup>128</sup> Transactiekosten zijn opgebouwd uit een publiek deel (vraagspecificatiekosten) en een privaat deel (biedkosten)

<sup>129</sup> Zie bijlage 5

<sup>130</sup> Zie bijlage 5

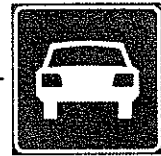


## 7.7. Samenvatting en conclusie

In PPS - gerelateerde literatuur komt een aantal 'bottlenecks' overvloedig ter sprake. Deze aspecten worden beschouwd in hun relatie tot het PPS – model.

- *Europese aanbestedingsrichtlijn*  
De 'concurrentie gerichte dialoog' is een geschikte aanbestedingsrichtlijn om te volgen in het PPS – model. In het PPS – model wordt als selectie criterium gehanteerd: 'publiek nut'.
- *Concurrentie*  
Hoewel het selectie criterium 'publiek nut' een abstracter begrip is dan 'prijs', verandert dat niets aan de mate van concurrentie. In het PPS - model concurreren private partijen niet alleen tegen elkaar, maar ook tegen een publieke benchmark.  
Negatieve aspecten in het PPS – model, wat betreft concurrentie, zijn: (1) een beperkt aantal marktpartijen kan voldoen aan de omvangrijke publieke vraag en (2) het gevaar op 'lock – in' bestaat.
- *Intellectueel eigendom*  
In het PPS – model wordt de private contractpartner na één biedronde geselecteerd. Private consortia hebben geen reden om concurrentiegevoelige informatie achter te houden.
- *Transaktiekosten*  
In het PPS – model is sprake van één biedronde. Transaktiekosten blijven hierdoor beperkt.
- *Tracé / m.e.r. – procedure*  
Van een ingewikkeld vervlechttingsproces is geen sprake in het PPS – model. Een gecontracteerd privaat consortium zal zich moeten realiseren dat besluitvorming in een politieke omgeving meer tijd vergt dan zij gewend zijn
- *Wantrouwen*  
In het PPS – model worden publieke en private economische belangen gelijk geschakeld door de toepassing van een prijssysteem. Hiermee wordt aan de belangrijkste voorwaarde voor vertrouwen tegemoet gekomen.





## 8. Toepassingspotentie PPS – model op een project

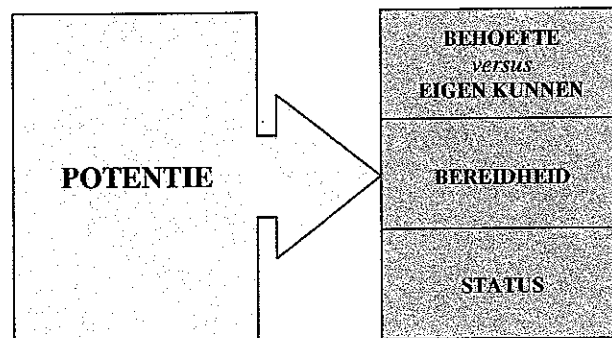
Niet alle regionale weginfrastructurele projecten zijn geschikt om het PPS – model op toe te passen. In dit hoofdstuk worden vier projecten met elkaar vergeleken op hun potentie om het PPS – model op toe te passen.

### 8.1. Projectkenmerken die toepassingspotentie bepalen

De potentie van projecten om het PPS – model op toe te passen wordt bepaald door de mate waarin partijen:

- *Moeten* samenwerken  
Als één der betrokken partijen in staat zou zijn om het project alleen te realiseren, is de kans op PPS klein [5][23]. Er moet sprake zijn van wederzijdse afhankelijkheid. Dit betekent dat de **behoefte** van een partij niet kan worden vervuld door **eigen kunnen**.
- *Willen* samenwerken  
Het wantrouwen of de bedrijfscultuur kan van dien aard zijn, dat een PPS geen kans van slagen heeft. Betrokken partijen moeten tot samenwerking **bereid** zijn.
- *Kunnen* samenwerken  
Om partijen een rol van betekenis te kunnen laten spelen mag het project niet te ver gevorderd zijn in het besluitvormingsproces voordat een PPS – verband wordt aangegaan<sup>131</sup>. Het project moet zich in een **status** bevinden waarin nog niet teveel inhoudelijke keuzen zijn gemaakt.

In figuur 8-1 worden projecteigenschappen die het toepassingspotentieel voor het PPS – model bepalen grafisch weergegeven.



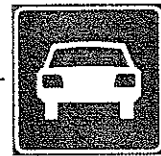
Figuur 8-1: De potentie van projecten om het PPS – model op toe te passen wordt bepaald door drie eigenschappen

#### Behoefte versus eigen kunnen

In de praktijk blijken een tekort aan budget, strategische grondposities van andere partijen en het gebrek aan specialistische kennis & kunde de belangrijkste oorzaken te zijn waarom een partij niet in zijn eigen behoefte kan voorzien.

<sup>131</sup> Zie subhoofdstuk 5.1 'Vroege betrokkenheid private partijen'



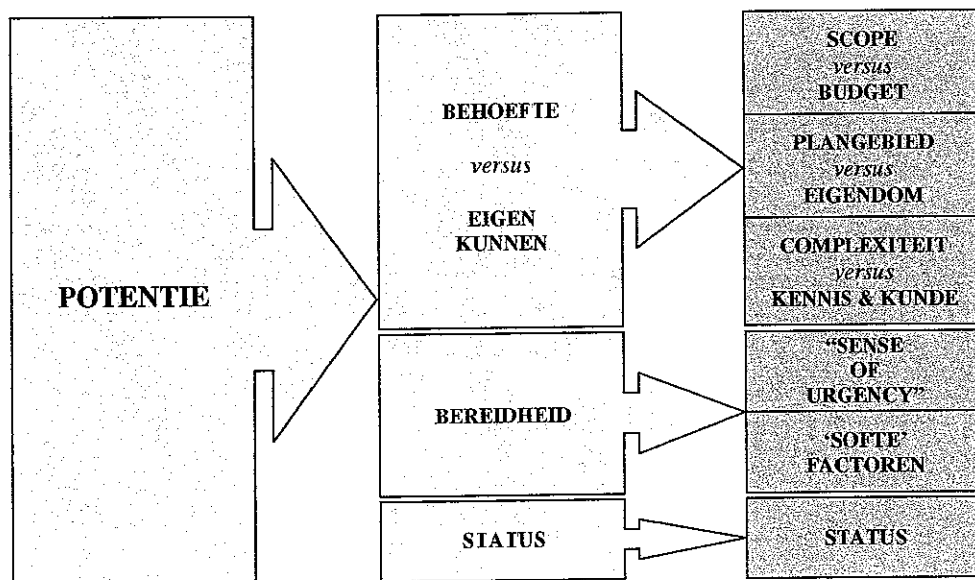


- **Scope versus Budget**  
Als de publieke initiatiefnemer een te klein budget heeft om een project te financieren kan private (voor)financiering een uitkomst zijn om het project toch doorgang te laten vinden. Als de scope wordt verbreedt kunnen alternatieve inkomsten worden verkregen.
- **Plangebied versus Eigendom**  
Als in het plangebied sprake is van strategische grondposities van private partijen of individuen zal de publieke initiatiefnemer met hen moeten samenwerken om het project doorgang te kunnen laten vinden. Bij publieke werken (zoals infrastructurale projecten) geldt het onteigeningsrecht<sup>132</sup>. Bij commerciële werken (zoals vastgoedontwikkeling) geldt dat niet.
- **Complexiteit versus Kennis & Kunde**  
Als een publieke initiatiefnemer expertise, materiaal, materieel of mankracht mist om een plan of project te ontwikkelen zal een deze eerder een publiek-privaat samenwerkingsverband aangaan. Behoeftte aan private kennis & kunde ontstaat vaak uit de *complexiteit* van een project. Hierbij kan het gaan om (technisch) inhoudelijke, of procesmatige complexiteit.

#### Bereidheid

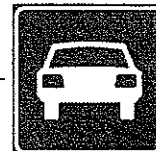
Bereidheid tot samenwerking blijkt in de praktijk vooral te worden bepaald door een zekere 'sense of urgency' (gevoel van noodzaak) onder betrokken partijen, en door een aantal softere factoren zoals respect, verleden, vertrouwen en flexibiliteit.

Bovenstaande wordt samengevat weergegeven in figuur 8-2.



Figuur 8-2: De potentie van projecten om het PPS – model op toe te passen wordt beschreven door zes criteria

<sup>132</sup> Bij publieke werken hebben gemeenten en de Rijksoverheid de mogelijkheid om grond te onteigenen. Hiertoe wordt besloten als dit vanuit publiek belang noodzakelijk en urgent is. Als grond wordt onteigend, wordt alles wat daar vast op staat eigendom van de overheid. De Onteigeningswet geeft voorschriften die de overheid daarbij in acht moet nemen [17].



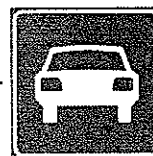
## 8.2. Vergelijking vier projecten

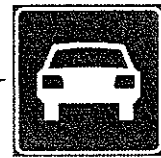
Een viertal projecten is met elkaar vergeleken op toepassingspotentieel door een analyse van geschreven stukken en door interviews af te nemen bij de publieke initiatiefnemers van de projecten:

- |                    |                         |
|--------------------|-------------------------|
| 1. Centrale As,    | provincie Friesland     |
| 2. Westfrisiaweg,  | provincie Noord-Holland |
| 3. N201 Vinkeveen, | gemeente Vinkeveen      |
| 4. Rijnlandroute,  | provincie Zuid-Holland  |

Voor een uitgebreidere toelichting op de vergelijking tussen de vier projecten, de kenmerken die het toepassingspotentieel beschrijven en de vraagstelling in de interviews wordt verwezen naar bijlage 23.

Het project 'Westfrisiaweg' in provincie Noord-Holland heeft van deze vier projecten het hoogste toepassingspotentieel.





## 9. Casus onderzoek ‘Westfrisiaweg’

In dit hoofdstuk wordt van het PPS – model (1) de toepasbaarheid en (2) de invloed op de haalbaarheid gevalideerd. Hiertoe is het PPS – model toegepast op het project ‘Westfrisiaweg’ in de provincie Noord-Holland.

De volgende subhoofdstukken worden behandeld:

- *Project ‘Westfrisiaweg’*  
Het project ‘Westfrisiaweg’ wordt beschreven, met de nadruk op de huidige stand van zaken wat betreft de haalbaarheid.
- *Toepassing PPS – model op project ‘Westfrisiaweg plus’*  
Het PPS – model wordt toegepast op het fictieve project ‘Westfrisiaweg plus’<sup>133</sup>. In hetzelfde subhoofdstuk wordt de procesgang van het PPS – model vergeleken met de procesgang, zoals die in werkelijkheid heeft plaatsgevonden bij het project ‘Westfrisiaweg’. Hiermee wordt de toepasbaarheid van het PPS – model gevalideerd. Op basis van de vergelijking tussen de twee projecten wordt gevalideerd of de haalbaarheid van het project ‘Westfrisiaweg’ is toegenomen door toepassing van het PPS – model.

### 9.1. Project ‘Westfrisiaweg’

In dit subhoofdstuk wordt het project ‘Westfrisiaweg’ beschreven. Hiertoe worden de volgende aspecten behandeld:

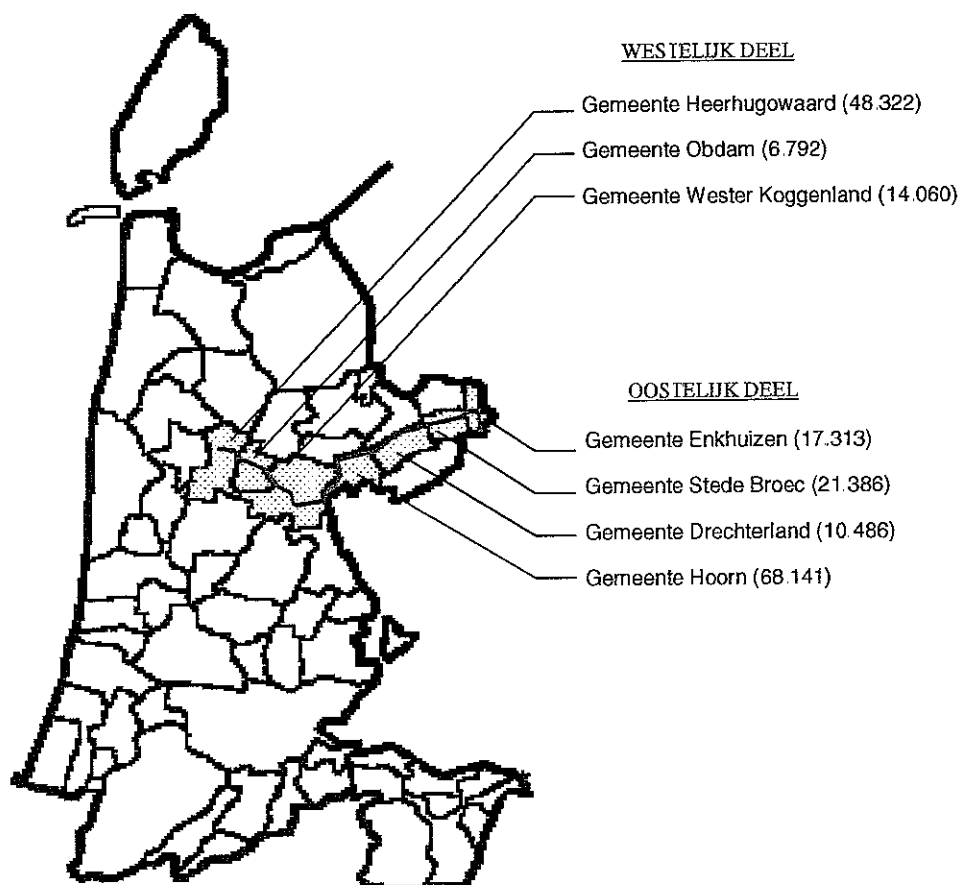
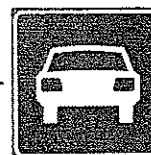
- Plangebied
- Probleembeschrijving
- Betrokkenheid partijen en hun belangen
- Organisatiestructuur project ‘Westfrisiaweg’
- Procesgang project ‘Westfrisiaweg’
- Haalbaarheid project ‘Westfrisiaweg’

#### 9.1.1. Plangebied

Het project ‘Westfrisiaweg’ ligt in provincie Noord-Holland. De Westfrisiaweg verbindt het dorp Heerhugowaard met de steden Hoorn en Enkhuizen over een lengte van 34 kilometer. De Westfrisiaweg loopt (van west naar oost) over wegen met nummering: N507, N243, A7, N302. De Westfrisiaweg doorkruist zeven verschillende gemeenten. Het project ‘Westfrisiaweg’ is grofweg te splitsen in een westelijk en een oostelijk deel. De grens tussen deze delen wordt gevormd door Rijksweg A7.

In figuren 9-1 en 9-2 wordt de lokatie van de Westfrisiaweg weergegeven.

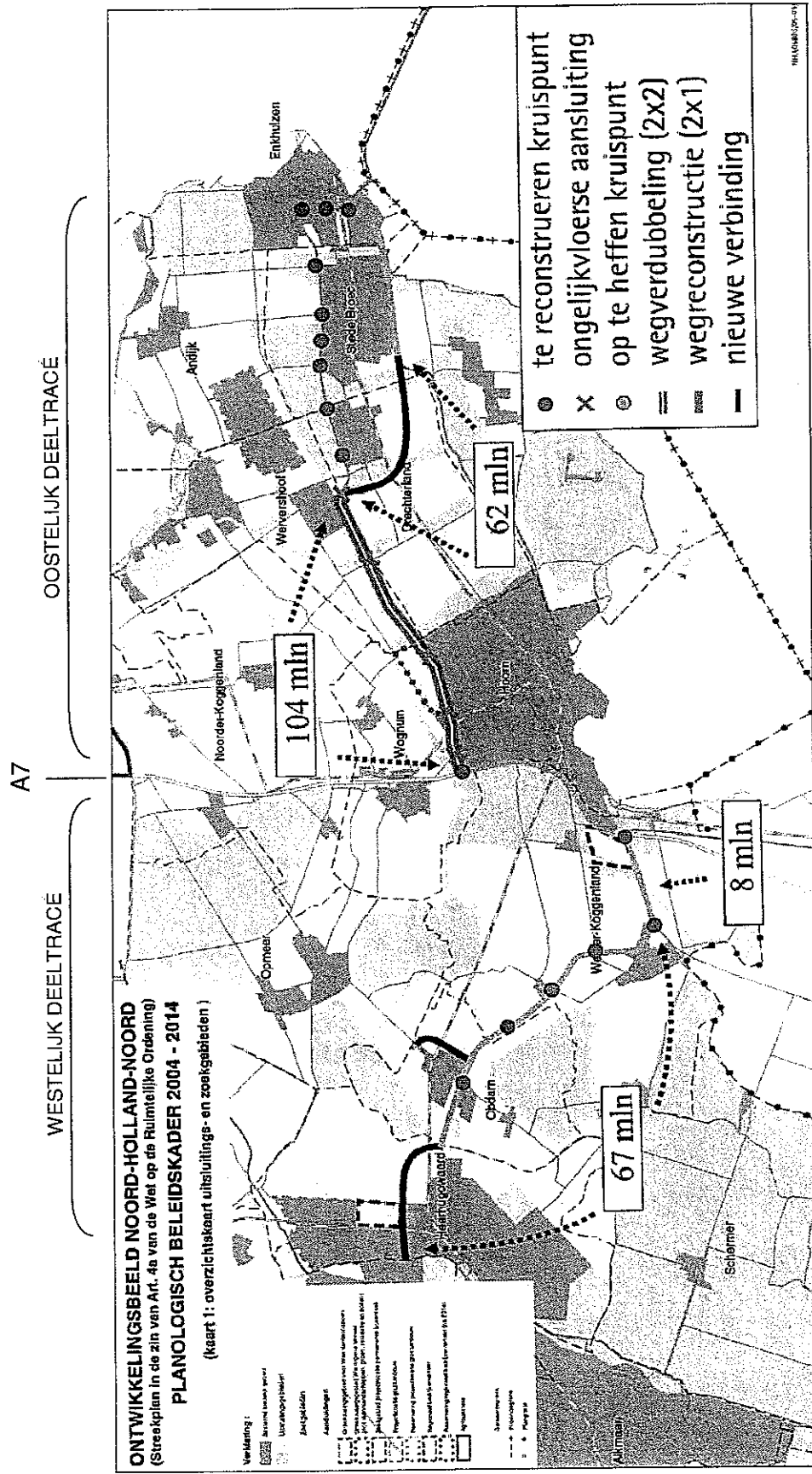
<sup>133</sup> In het casus-onderzoek wordt gerefereerd aan het project ‘Westfrisiaweg plus’, als de Westfrisiaweg gecombineerd wordt met andere (deel)projecten



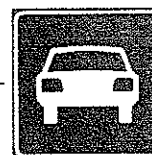
Figuur 9-1: Lokatie van project 'Westfriisaweg' in Provincie Noord-Holland. Achter de namen van de gemeenten wordt tussen haakjes het inwonertal vermeld [20]



Verhoging van de haalbaarheid van weginfrastructuurele projecten door toepassing van een PPS – model



Figuur 9-2: Project 'Westfrisiaweg', gesplitst in een oostelijk en westelijk deeltrace



### 9.1.2. Probleembeschrijving

Het verkeer op de Westfriisiaweg is de afgelopen jaren sterk toegenomen. Dat is te verklaren door bevolkingsgroei en achtergebleven werkgelegenheid [5]. Een groot deel van de werkende beroepsbevolking<sup>134</sup> forenst naar de regio Amsterdam. De verwachting is dat verkeer komende jaren verder zal toenemen [3][4]. Op grote delen van het traject treedt in de huidige situatie congestie op. Zonder ingrepen zal de bereikbaarheid van de regio verder verslechteren. Dat zal leiden tot tijdverlies voor burgers, tijdverlies en stijging van transportkosten voor bedrijven en afname van de verkeersveiligheid [6].

Het oostelijke gedeelte van de Westfriisiaweg kent de meeste congestie, onveilige kruispunten en wegvakken [3]. De noodzaak om de situatie te verbeteren is het hoogste op het oostelijke gedeelte van de Westfriisiaweg [6].

Onder de bij het westelijke deel van de Westfriisiaweg betrokken partijen, bestaat consensus over het te volgen tracé. Bij het oostelijke deel van de Westfriisiaweg geldt dit niet.

#### **Dit casus-onderzoek concentreert zich op het oostelijk deel van project 'Westfriisiaweg'**

##### Conflictbeschrijving oostelijk deeltracé

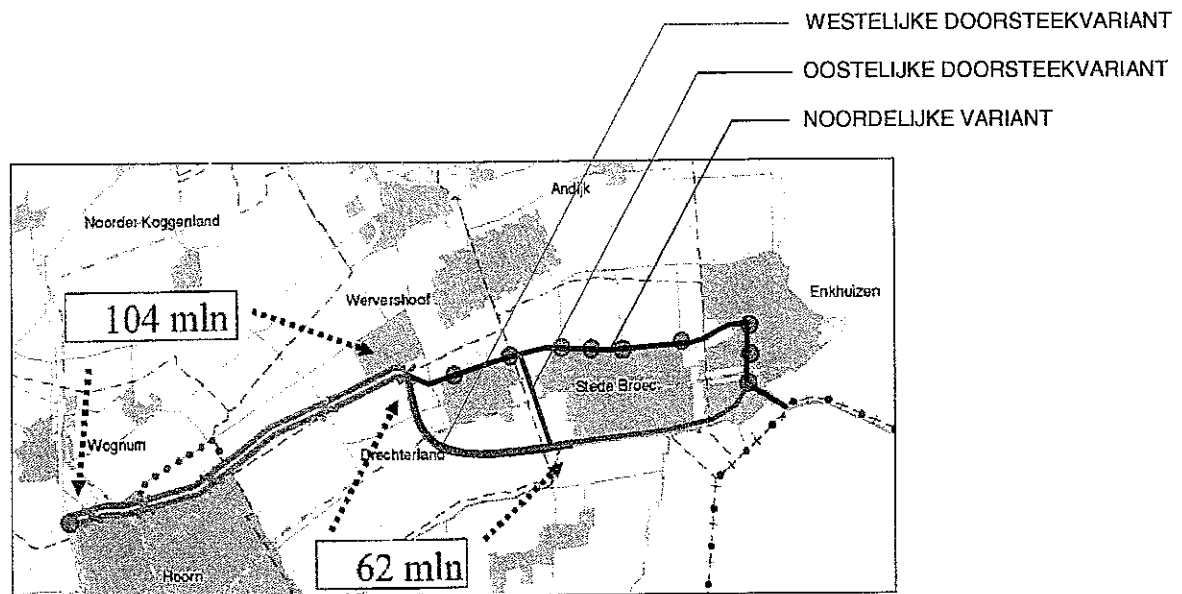
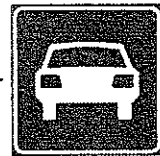
Het oostelijk deeltracé van de Westfriisiaweg is te splitsen in twee delen: het gedeelte tussen de A7 en de Markwaarderweg (ca. 7 km), en het gedeelte tussen de Markwaarderweg en de Houtribdijk (ca. 10 km). Voor het oostelijke gedeelte van deze twee, zijn door verkeersadviesbureau Goudappel Coffeng drie alternatieve tracé-keuzen opgesteld: noordelijke variant, oostelijke doorsteekvariant en westelijke doorsteekvariant:

- *Noordelijk variant*  
Volgt geheel de N302 vanaf de A7 (Hoorn), voert langs de noordkant van de bebouwde kom van gemeenten Drechterland en Sted Broec. Doorkruist bebouwing van gemeente Enkhuizen. Maakt een knik zuidwaarts in Enkhuizen. Vervolgt zijn weg oostwaarts over de N302 (Houtribdijk).
- *Westelijke doorsteekvariant*  
Volgt vanaf de A7 de N302 tot de kruising met de N240 (markerwaardweg). Maakt daar een doorsteek naar de N506 die parallel in het zuiden loopt. Voert langs de west- en zuidkant van bebouwing van Drechterland, langs zuidkant van bebouwing gemeenten Stede Broec en Enkhuizen. De N506 sluit in het zuiden van Enkhuizen weer aan op de N302.
- *Oostelijke doorsteekvariant*  
Volgt vanaf de A7 de N302 tot de kruising met de Kerspelweg. Maakt daar een doorsteek naar de N506 die parallel in het zuiden loopt. Voert langs de oostkant van de bebouwing van gemeente Drechterland, langs de west- en zuidkant van de bebouwing van gemeente Stede Broec en Enkhuizen. De N506 sluit in het zuiden van Enkhuizen weer aan op de N302.

De drie alternatieven staan afgebeeld in figuur 9-3.

Een patstelling is bereikt in de keuze tussen deze alternatieven. Gemeente Drechterland opteert voor de noordelijke variant. Overige betrokken partijen gaan akkoord met de westelijke doorsteekvariant.

<sup>134</sup> 40% [10]



Figuur 9-3: Westelijke doorsteekvariant, oostelijke doorsteekvariant en noordelijke variant

### 9.1.3. Betrokken partijen en hun belangen

Om voor het project 'Westfrisiaweg' de relevantie van betrokken partijen te bepalen, is een 'actorenscaan'<sup>135</sup> uitgevoerd. Een actorenscaan richt zich op het verzamelen van gegevens per individuele partij [2].

Het begrip 'Actor' of 'Stakeholder' wordt in [22] gedefinieerd als:

*"Any group or individual who can affect or is affected by the achievement of the organizations objectives"*

De actorenscaan geeft antwoord op drie vragen:

1. Wat zijn belangen en wensen van betrokken partijen?
2. Hoe kunt betrokken partijen hun belangen en wensen verdedigen?
3. Wat zijn de verwachtingen van betrokken partijen over project 'Westfrisiaweg', in het bijzonder wat betreft eventuele samenwerking met andere partijen?

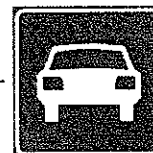
Voor de uitvoering van de actorenscaan zijn geschreven stukken geanalyseerd en interviews afgenomen bij een aantal betrokken partijen<sup>136</sup>.

Voor een uitgebreidere toelichting op de aanpak van de interviews en de vragenlijst, wordt verwezen naar bijlage 24.

<sup>135</sup> ook wel: 'Stakeholder – analyse'

<sup>136</sup> Zie subhoofdstuk 9.4. 'Bronvermelding casus – onderzoek'





Bij partijen die dik zijn gedrukt, is een interview afgenomen:

- **Provincie Noord – Holland**
- **Gemeente Drechterland**
- **Gemeente Stede Broec**
- **Gemeente Enkhuizen**
- **Gemeente Hoorn**
- Omliggende gemeenten in West-Friesland
- **Gemeenten regio Noord-Kennemerland**
- Omliggende Provincies
- Rijksoverheid (ministerie V&W en VROM)
- **Georganiseerd bedrijfsleven**
- Transportbedrijven
- Zaadbedrijven gemeente Enkhuizen
- Automobilisten
- **Actiegroep “Niet door ’t Lint”**
- Individuele omwonenden
- Adviesbureaus op regiebasis
- Milieufederaties
- Private partijen

#### Provincie Noord – Holland<sup>137</sup>

Het N-wegennet is een provinciale verantwoordelijkheid. Op 14 september 2004 is een plan van aanpak opgesteld voor project ‘Westfriaweg’. Provinciale Staten van Noord-Holland is staatsrechtelijk het bevoegde orgaan om beslissingen te nemen over de Westfriaweg. De hindermacht van de provincie is daarom zeer groot. De Provincie heeft 100 mln. subsidie ter beschikking gesteld (produktiemacht). Daarbij hoort de eis dat gemeenten en het georganiseerde bedrijfsleven een bijdrage leveren in de ontwikkelkosten van 25%.

De Westfriaweg is een reeds langlopend project van de provincie. Er wordt al sinds de jaren ‘70 over het project gesproken (‘sense of urgency’).

De Provincie heeft in die zin belang bij het project dat het haar verantwoordelijkheid is om de bereikbaarheid binnen de provinciegrenzen te verzekeren en de veiligheid op het wegennet te bewaken. Uitgangspunt van de provincie is dat de Westfriaweg reeds bestaande infrastructuur moet volgen.

Een afgevaardigde van provincie Noord-Holland heeft zitting in de stuurgroep<sup>138</sup> om de belangen van de provincie kenbaar te maken en te verdedigen (Gedeputeerde Mooij).

#### Gemeente Drechterland<sup>139</sup>

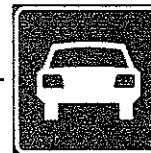
De gemeente Drechterland is sinds 1 januari 2006 een combinatie van de ‘oude’ gemeenten Drechterland en Venhuizen. Drechterland is de enige publieke partij die niet akkoord gaat met de ‘westelijke doorsteekvariant’. Zij beschrijft haar eigen situatie als het ‘Kalimero-gevoel’ (onder druk gezet, slecht afgeschilderd in de pers, bagatelliseren).

Drechterland heeft bezwaar tegen de westelijke doorsteek variant omdat zij het gebied tussen Hoorn en Drechterland graag open willen houden. Zij vrezen de aantrek van nieuwe bedrijven en bebouwing als de doorgaande verbinding vlak langs de westkant van Hoogkarspel loopt. De

<sup>137</sup> Interview met provinciale projectmanagers mw. Nooij en dhr. Valster, 07-10-2005

<sup>138</sup> Zie paragraaf 9.1.5. ‘Organisatiestructuur’

<sup>139</sup> Interview met wethouder Neefjes, Gemeente Drechterland, 02-11-2005



Gemeente Drechterland is voorstander van de 'noordelijke variant' (Gemeente Enkhuizen is daarin de grootste tegenstander).

Het grootste belang van de gemeente is bereikbaarheid. Zij hebben daarom belang bij snelle realisatie van het project.

Een belangrijk en nieuw te realiseren wegdeel van de 'westelijke doorsteekvariant', loopt door de gemeente Drechterland. Door niet mee te werken kan de gemeente de voortgang van het project ernstig vertragen (hindermacht).

Door de provinciale eis<sup>140</sup> van gemeentelijke co-financiering heeft de gemeente ook (een beperkte) produktiemacht.

Een afgevaardigde van Drechterland heeft zitting in de stuurgroep om de belangen van de gemeente kenbaar te maken en te verdedigen (wethouder Neeffes).

#### Gemeente Stede Broec<sup>141</sup>

Het grootste belang van gemeente Stede Broec is veiligheid en bereikbaarheid op de doorgaande route, en het niet passeren van de dorpskern aan de noordzijde door een doorgaande weg. Gemeente Stede Broec wil bebouwing van de dorpskern uitbreiden naar het noorden (naar de andere kant van de N302).

Dit belang van gemeente Stede Broec is doorslaggevend om voor de 'westelijke doorsteekvariant' te kiezen. De gemeente Stede Broec acht de 'oostelijke doorsteekvariant' niet wenselijk, omdat die de woonkernen van Hoogkarspel en Lutjebroek van elkaar zal scheiden.

Een belangrijk wegdeel van de 'noordvariant', loopt door de gemeente Stede Broec. Door niet mee te werken kan de gemeente de voortgang van het project ernstig vertragen (hindermacht).

Belangen van gemeente Stede Broec worden door een afgevaardigde van gemeente Enkhuizen verdedigd in de stuurgroep. Zij verdedigen beiden de oostelijke doorsteekvariant.

Als de politiek overeenkomt om toch voor de noordelijke variant te kiezen zegt gemeente Stede Broec niet dwars te liggen.

#### Gemeente Enkhuizen<sup>142</sup>

Het aandachtsgebied van gemeente Enkhuizen loopt van de A7 tot de Houtribdijk. In dat gebied representeert zij ook de belangen van gemeenten Wervershoof, Andijk en Stede Broec.

Bereikbaarheid en economische groeimogelijkheden van de regio zijn de grootste belangen van gemeente Enkhuizen. Andere belangen zijn het behouden van zaadbedrijven in de gemeente, het creëren van goede ontsluiting voor het havengebied en het vrijhouden van bebouwing van het zogenaamde 'schootsveld' buiten de oude stadswallen.

Deze belangen leiden tot een voorkeur voor een doorgaande route via de N506<sup>143</sup>. De grootste tegenstander hierin is gemeente Drechterland.

De 'noordvariant' loopt voor een belangrijk deel door de gemeente Enkhuizen. Door niet mee te werken kan de gemeente de voortgang van het project ernstig vertragen (hindermacht).

Gemeente Enkhuizen zegt alleen bereid te zijn tot instemming met de noordvariant bij een ondertunneld tracé.

Door de provinciale eis van gemeentelijke co-financiering heeft de gemeente ook (een beperkte) produktiemacht.

Een afgevaardigde van Enkhuizen heeft zitting in de stuurgroep om de belangen van de gemeente kenbaar te maken en te verdedigen (wethouder Franx).

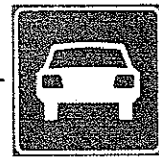
Wethouder Franx is van mening dat een partij een grotere beslissingsbevoegdheid verdient als deze meer betaalt voor het project. Gemeente Enkhuizen beschouwt zichzelf als mede-opdrachtgevende partij in het project 'Westfrisiaweg', die het project mede-financiert en naar rato zal meebeslissen.

<sup>140</sup> Een voorwaarde voor een Provinciale bijdrage van € 100 mln is dat gemeenten 25% van de ontwikkelkosten dragen

<sup>141</sup> Interview met dhr. Admiraal, hoofd Grondzaken, Gemeente Stede Broec, 25-10-2005

<sup>142</sup> Interview met wethouder Franx, gemeente Enkhuizen, 02-11-2005

<sup>143</sup> Westelijke of oostelijke 'doorsteekvariant'



### Gemeente Hoorn<sup>144</sup>

Het aandachtsgebied van gemeente Hoorn loopt van de A7 tot de N240. In dat gebied representeert zij ook het belang van gemeente Wognum. Bereikbaarheid en economische groeimogelijkheden van de regio zijn de grootste belangen van gemeente Hoorn. Hiermee verdedigt de gemeente ook het belang van transportbedrijven in de regio, zoals het distributiecentrum van de Lidl en Simon Loos, beide in Hoorn gevestigd.

Door de congestie op de N302 aan de noordzijde van de gemeente Hoorn wordt tijdens spitsuren op grote schaal gebruik gemaakt van de N506, die door het centrum van Hoorn loopt. Dit sluipverkeer verlaagt de leefbaarheid in het centrum van de gemeente.

Een ander aandachtspunt van gemeente Hoorn is het gebrek aan ruimte voor nieuwe ruimtelijke uitbreidingen binnen de gemeentegrenzen. Gemeente Hoorn heeft belang bij ontwikkeling van bedrijventerrein op grondgebied van Wognum, aan de andere kant van de N302.

Gemeente Wognum wenst pas ontwikkelingen te starten op dat gebied, nadat met gemeente Wester-Koggenland overeenstemming is bereikt over de inrichting van bedrijventerrein op hun grondgebied.

De ligging van het tracé speelt geen rol in het aandachtsgebied van gemeente Hoorn. De N302 loopt voor een belangrijk deel door de gemeente Hoorn. Door niet mee te werken kan de gemeente de voortgang van het project ernstig vertragen (hindermacht).

Door de provinciale eis van gemeentelijke co-financiering heeft de gemeente ook (een beperkte) produktiemacht.

Een afgevaardigde van Hoorn heeft zitting in de stuurgroep om de belangen van de gemeente kenbaar te maken en te verdedigen (wethouder Hansen).

Wethouder Hansen beschouwt lobby richting Provincie en Rijk als twee geduchte bestuurlijke instrumenten.

Wethouder Hansen is van mening dat een partij een grotere beslissingsbevoegdheid verdient als deze meer betaalt voor het project.

Gemeente Hoorn beschouwt zichzelf als adviserende partij in het project 'Westfriisaweg', die van het project profiteert en naar rato zal financieren.

### Omliggende gemeenten in Westfriesland

Gemeenten in regio Westfriesland die geen zitting hebben in de stuurgroep, maar wel de positieve effecten van de Westfriisaweg ondervinden zijn: Wognum, Wervershoof, Andijk, Noorder-Koggenland en Opmeer. Het belang van deze gemeenten is bereikbaarheid van de regio. Dit belang wordt verdedigd door andere gemeenten uit de regio die wel zitting hebben in de stuurgroep. Bovendien kunnen deze gemeenten hun belangen kenbaar maken door zitting te hebben in een 'klankbordgroep'<sup>145</sup>.

Gemeenten Hoorn, Drechterland en Enkhuizen vinden dat deze gemeenten wel de positieve effecten ondervinden van de Westfriisaweg, en niet de negatieve effecten. Daarom worden deze gemeenten regelmatig door stuurgroepgemeenten als mogelijke mede-financiers beschouwd.

### Gemeenten regio Noord-Kennemerland

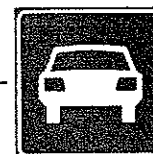
Gemeenten uit de regio Noord-Kennemerland<sup>146</sup> ondervinden minder positieve effecten van het oostelijk gedeelte van de Westfriisaweg door hun ligging. Het oostelijk gedeelte van de Westfriisaweg wordt vooral gebruikt als ontsluiting van West-Friesland naar de randstad en minder als oost-west verbinding tussen Alkmaar – Enkhuizen [3].

De aandacht van gemeenten in regio Noord-Kennemerland gaat voornamelijk uit naar het westelijk gedeelte van de Westfriisaweg. De bereidheid om het oostelijke gedeelte van de Westfriisaweg te mede-financieren zal beperkt zijn.

<sup>144</sup> Interview met wethouder Hansen, gemeente Hoorn, 02-11-2005

<sup>145</sup> Zie paragraaf 9.1.4. 'Organisatiestructuur project 'Westfriisaweg'

<sup>146</sup> Ten westen van de A7



### Omliggende Provincies

Een oost-west verbinding tussen Alkmaar – Zwolle, levert voor Flevoland en Overijssel positieve effecten qua bereikbaarheid van de provincies [1]. De rol die de Westfriisaweg daarin speelt is echter beperkt. Een verkeerskundig onderzoek van DHV toont dat de hoeveelheid verkeer die van West-Friesland over de Houtribdijk naar provincie Flevoland reist, en vice versa, beperkt is [4]. De bereidheid om het oostelijke gedeelte van de Westfriisaweg te mede-financieren zal beperkt zijn.

### Rijksoverheid (ministerie V&W en VROM)

Publieke werken boven de 11,34 mln kunnen aanspraak maken op rijksbijdrage<sup>147</sup>. Voor weginfrastructuur geldt in principe een bijdrage van 50% [5]. Om in aanmerking te komen voor een rijksbijdrage heeft provincie Noord-Holland een subsidie-aanvraag ingediend bij Rijkswaterstaat. Bij acceptatie via een zogenaamd intakebesluit erkent de minister voorlopig het probleem en wordt het project opgenomen in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT). Het MIT wordt elk jaar vastgesteld voor de komende vijf jaar [5].

### MIT-status uit de Nota Mobiliteit 2005 [7]:

*“Uit verkenning N23, Alkmaar – Hoorn – Enkhuizen – Lelystad (Westfriisaweg), blijkt dat de bereikbaarheids- en verkeersveiligheidsproblematiek niet van dien aard is dat opname in het planstudie programma van het MIT op zijn plaats zou zijn”*

### Georganiseerd bedrijfsleven<sup>148</sup>

Het ‘georganiseerd bedrijfsleven’ is een strategische alliantie van economische belangenorganisaties (o.a. MKB, VNO-NCW, KvK en regionale / lokale bedrijven of bedrijfscombinaties). Het aandachtsgebied van het georganiseerd bedrijfsleven strekt zich uit over de regio’s West-Friesland en Noord-Kennemerland. Het belang van het georganiseerd bedrijfsleven is het stimuleren van economische groeimogelijkheden door goede bereikbaarheid en snelle doorstroming.

Dit belang vertaalt zich in een zo kort mogelijke, en zo snel mogelijke verbinding tussen Alkmaar, Hoorn en Enkhuizen, die op een zo kort mogelijke termijn wordt gerealiseerd. Hierin kent het georganiseerd bedrijfsleven een aantal tegenstanders, die om verschillende overwegingen een ander tracé of een lagere ontwerpsnelheid voorstaan.

Het georganiseerd bedrijfsleven behartigt haar belang door zitting te hebben in de stuurgroep. Als instrument om haar belang te behartigen, beschouwt het regionaal bedrijfsleven een door hen georganiseerd symposium waar tegenstanders zich kenbaar hebben gemaakt. Een ander instrument is volgens dhr. Avis de media. Door de omvangrijke achterban<sup>149</sup>, kan het georganiseerd bedrijfsleven de politiek onder druk zetten door berichtgeving in de media. Ook beschouwt dhr. Avis de lobby richting Provincie en Rijk als twee geduchte bestuurlijke instrumenten.

Het georganiseerd bedrijfsleven beschouwt zichzelf als beslissende partij in het project ‘Westfriisaweg’. Om het bedrijfsleven als mede-financier te laten optreden stelt dhr. Avis dat gemeenten op moeten treden als kassier. Bedrijven zullen verplicht gesteld moeten worden om te betalen, eigen initiatief is op dit vlak niet te verwachten.

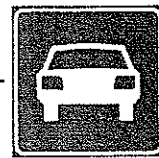
### Transportbedrijven

In de regio Westfriesland vindt veel agrarische activiteit plaats. Hierdoor bestaat op grote schaal transport naar afzetgebieden in het zuiden (randstad) en voor een kleiner deel naar het oosten. Groter transportbedrijven in de regio zijn het distributiecentrum van Lidl en Simon Loos, beide in gemeente Hoorn, en Agribusiness in gemeente Wieringermeer.

<sup>147</sup> Het project ‘Westfriisaweg’ is geraamd op € 241 mln

<sup>148</sup> Interview met dhr. Avis, vertegenwoordiger georganiseerd bedrijfsleven, 25-10-2005

<sup>149</sup> Volgens dhr. Avis representeert zijn organisatie 70 000 – 80 000 personen en 20.000 bedrijven in Westfriesland en Noord-Kennemerland



Transportbedrijven in de regio hebben belang bij een snelle doorstroming. Hierdoor zullen transportkosten afnemen. Dit belang vertaalt zich in een zo kort mogelijke, en zo snel mogelijke verbinding tussen de A7 en de N240, die op een zo kort mogelijke termijn wordt gerealiseerd. Transportbedrijven vinden hun belangen verdedigd in de stuurgroep door het georganiseerd bedrijfsleven.

#### Zaadbedrijven gemeente Enkhuizen

Op het grondgebied van gemeente Enkhuizen hebben zaadbedrijven grote stukken grond in handen rondom de huidige N302. Als de 'noordelijke variant' gerealiseerd zou worden zullen grote stukken grond worden onteigend. Zaadbedrijven hebben te kennen gegeven dat zij in dat geval hun activiteiten zullen verplaatsen naar het oosten van Europa.

#### Automobilisten

Automobilisten vormen de werkelijke gebruikers van de Westfrisiaweg. Zij ondervinden positieve effecten als reistijdwinst en bereikbaarheid. Het grootste gedeelte van de automobilisten wordt gevormd door forensen uit de regio Westfriesland die in de randstad werken.

Een kleiner gedeelte vormt lokaal verkeer zoals winkelend publiek.

Een nog kleiner deel van de weggebruikers vormt recreanten uit voornamelijk de randstad.

Het overige deel van de weggebruikers vormt 'incidentele weggebruikers'.

Met name forensen hebben belang bij een opwaardering van de Westfrisiaweg op korte termijn.

#### Actiegroep "Niet door 't Lint"

Actiegroep "Niet door 't Lint" vertegenwoordigt een groep mensen van onbekende omvang die de culturele waarde erkent van het Lintlandschap tussen de dorpen Hoogkarspel en Westwoud. Het belang van de actiegroep is het behoud van het huidige landschap. Zij vrezen dat de aanleg van een doorgaande route door het landschap in de toekomst extra bebouwing zal aantrekken.

De actiegroep erkent de mobiliteitsproblemen in de regio, maar verzet zich tegen de 'westelijke doorsteekvariant'. Hierin vindt zij in gemeente Drechterland een medestander.

Instrumenten om haar belang te verdedigen zijn: aantekenen van bezwaren, politieke lobby, inspraak tijdens klankbordgroep-vergaderingen en berichtgeving in de media.

#### Individuele omwonenden

Omwonenden ondervinden vooral negatieve effecten van project 'Westfrisiaweg' zoals bouw-, geluid- en stankoverlast. De positieve effecten voor omwonenden zijn bereikbaarheid en de afname van sluipverkeer elders. Omwonenden kunnen hun belang verdedigen door het aantekenen van bezwaren, politieke lobby en berichtgeving in de media.

Van omwonenden is maximale inzet van hun hindermacht te verwachten.

#### Adviesbureaus op regiebasis

Door de provincie en door het georganiseerd bedrijfsleven zijn op verschillende momenten specialistische advies- of onderzoeksbureaus op regiebasis ingeschakeld<sup>150</sup>. Deze partijen hebben geen belang bij de besluitvorming omtrent de Westfrisiaweg.

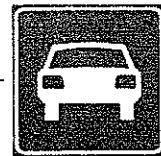
#### Milieufederaties

Bij geïnterviewde partijen, noch in geraadpleegde documenten, wordt gesproken over milieufederaties die een flora en fauna – belang verdedigen.

#### Private partijen

Private partijen, anders dan de hiervoor genoemde, zijn tot op heden niet bij besluitvorming rondom project 'Westfrisiaweg' betrokken.

<sup>150</sup> DHV, Grontmij [4], ECORYS [4], Goudappel Coffeng [3], Metrum [2]



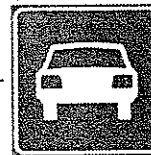
Alle betrokken partijen geven aan dat er een zekere 'sense of urgency' bestaat om de (opwaardering van de) Westfrisiaweg te realiseren.

De invloed en het belang van de beschreven partijen worden samengevat weergegeven in tabel 9-1.

	HINDERMACHT	PRODUKTIEMACHT	BELANG
Provincie Noord – Holland	●	●	●
Gemeente Drechterland	●	•	●
Gemeente Stede Broec	●	•	●
Gemeente Enkhuizen	●	•	●
Gemeente Hoorn	●	•	●
Omliggende gemeenten in Westfriesland		•	•
Gemeenten regio Noord-Kennemerland			•
Omliggende Provincies			•
Rijksoverheid (ministerie V&W en VROM)		●	
Georganiseerd bedrijfsleven	•	•	●
Transportbedrijven			●
Zaadbedrijven gemeente Enkhuizen	•		●
Automobilisten			●
Actiegroep "Niet door 't Lint"	•		●
Individuele omwonenden	•		●
Adviesbureaus op regiebasis		•	
Milieufederaties	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Private partijen	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.

Tabel 9-1: Hindermacht, produktiemacht en belang van betrokken partijen bij project 'Westfrisiaweg'

Een actorenscaan behoort niet eenmalig, maar regelmatig gedurende het besluitvormingsproces plaats te vinden. De reden daarvoor is tweeledig: belangen zijn niet volledig kenbaar en belangen en standpunten kunnen in de loop van het proces veranderen, onder meer door invloed van het proces zelf. [2]

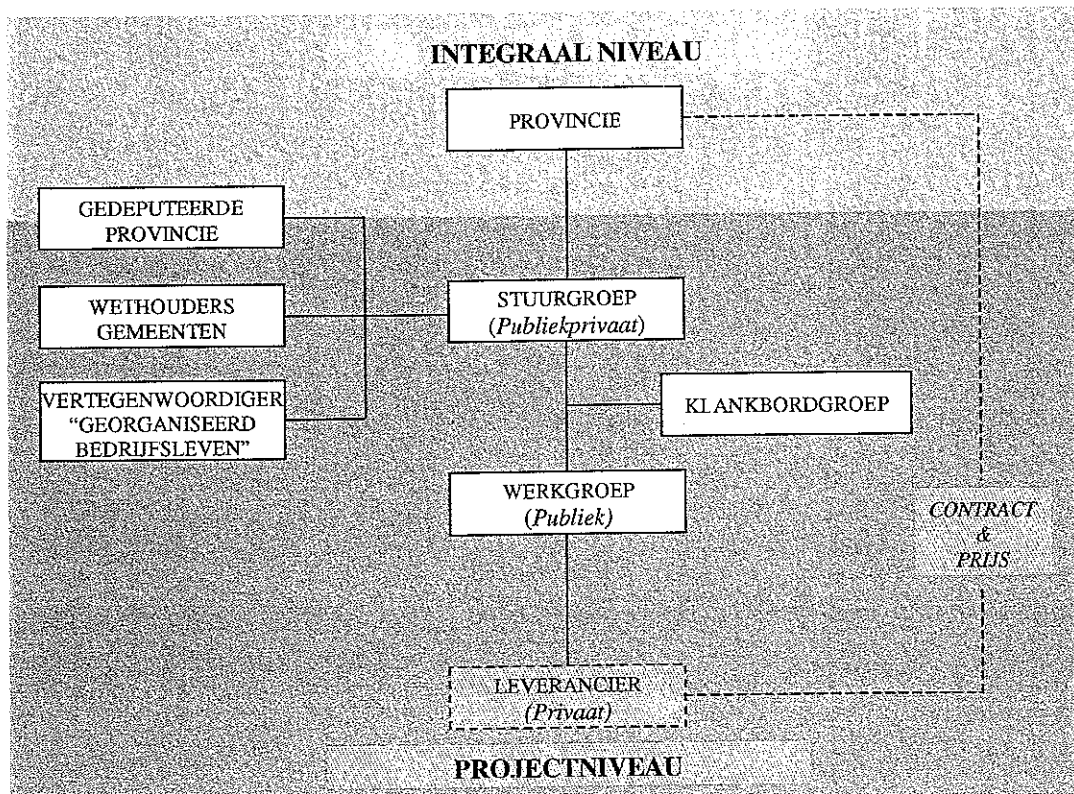


#### 9.1.4. Organisatiestructuur project 'Westfrisiaweg'

Bij project 'Westfrisiaweg' is sprake van de volgende organen [6], zie figuur 9-4:

- *Provincie Noord-Holland*  
Provincie Noord-Holland is de publieke initiatiefnemer en geldt als opdrachtgever bij project 'Westfrisiaweg'. De provincie beschouwt de Westfrisiaweg in samenhang met verschillende andere functies in de regio.
- *Stuurgroep*  
De stuurgroep heeft een adviserende functie richting Provincie Noord-Holland. In de stuurgroep zitten wethouders van gemeenten Hoorn, Enkhuizen, Drechterland, Heerhugowaard, Wester-Koggenland en een afgevaardigde van het Georganiseerd bedrijfsleven. Gedeputeerde Mooij is voorzitter van de stuurgroep. Alle leden van de stuurgroep zijn van mening dat hun eigen rol beperkt is tot de planvorming. De aanbesteding, contractvorming en uiteindelijk realisatie zien zij als een provinciale taak.
- *Werkgroep*  
De werkgroep is belast met technisch inhoudelijk werk, zoals het uitwerken van alternatieven. De werkgroep bestaat uit provinciale medewerkers, aangevuld met medewerkers van gemeenten Hoorn, Enkhuizen en Heerhugowaard.
- *Klankbordgroep*  
De klankbordgroep wordt op vastgestelde momenten geraadpleegd door de stuurgroep. In de klankbordgroep zitten relevante overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke belangenorganisaties.

Grotere gemeenten schrijven zich een gewichtiger stem toe in de stuurgroep, terwijl kleinere gemeenten zeggen net zo 'zwaar' te zijn. Zo beweren gemeenten met veel inwoners dat het gewicht van een stem in de stuurgroep een afspiegeling is van de grootte van hun achterban. Andere gemeenten opteren voor grondoppervlakte. Weer anderen vinden de hoogte van de financiële bijdrage bepalend.



Figuur 9-4: Organisatiestructuur project 'Westfrisiaweg'



#### **9.1.5. Procesgang project 'Westfrisiaweg'**

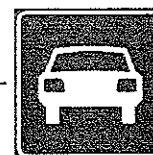
De procesgang van project 'Westfrisiaweg' is, op publicatiedatum van voorliggend onderzoek, gevorderd tot een moment waarop drie alternatieven zijn ontwikkeld, waarvan één het grootste draagvlak heeft onder stuurgroepleden.

De stuurgroepleden hebben te kennen gegeven dat zij eerst publieke overeenstemming willen bereiken over het te volgen tracé, voordat zij een private partij inschakelen voor de uitvoering.

De verwachte uitvoering van het project 'Westfrisiaweg' is gepland in 2009, mits financiering rond is en een voldoende mate van overeenstemming wordt bereikt tegen die tijd.

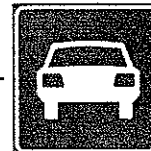
In tabel 9-2 wordt de procesgang van project 'Westfrisiaweg' weergegeven.





<b>Procesgang project 'Westfrisiaweg'</b>	
Jaren '70	Sinds midden jaren '70 wordt over het project 'Westfrisiaweg' gesproken
26-02-02	GS besluit streefbeeld Westfrisiaweg Zoveel mogelijk gebruik maken van bestaande infrastructuur
10-02-03	PS besluit Verkeers- en Vervoersplan
Juni '04	Plan van Aanpak opgesteld door provinciaal projectbureau
Juli '04	Onderzoek van ECORYS / Grontmij naar de economische betekenis van een N23 i.o.v. regionaal bedrijfsleven. Opwaardering van het gehele tracé tot 80 km/u levert gemonetariseerde tijdwinsten en betrouwbaarheidseffecten van € 160 mln. Daarnaast een werkgelegenheidseffect van 110-320 extra banen en (niet gemonetariseerde) maatschappelijke baten in de vorm van veiligheid en leefbaarheid.
14-09-04	Vaststelling Plan van Aanpak door provincie
25-10-04	Vaststelling Streekplan Noord-Holland Noord
eind '04	Georganiseerd Bedrijfsleven sluit een strategische alliantie met als doel de aanleg van de N23 (Alkmaar tot Zwolle) als autoweg, waarmee de regio's zich in economische zin kunnen ontwikkelen
Jan '05	Oprichting stuurgroep (Provincie N-H, gemeenten, en regionaal Georganiseerd Bedrijfsleven)
Begin '05	Stuurgroep spreekt met klankbordgroep (gemeenten, bedrijfsleven, natuurorganisaties, NW8 (ruimtelijk economische ontwikkelingen in noordwest NH) om belangen en verwachtingen uit te spreken.
Mei '05	Quick-scan financieringsmogelijkheden door Metrum (Opbrengsten uit ontwikkelingen bedrijventerrein en woningbouwlokaties (opcenten), OZB-gelden, bijdragen van Georganiseerd Bedrijfsleven, directe bijdragen van gebruikers, Rijksbijdrage MIT, Provinciale bijdrage PMI, gemeentelijke autonome middelen (algemene reserve))
Juni '05	Verkeers-onderzoek door Goudappel Coffeng Op het oostelijk gedeelte van de Westfrisiaweg is de noodzaak tot verbetering het hoogst. Drie alternatieven worden gepresenteerd voor het oostelijk deeltracé: 'noordvariant', 'westelijke doorsteekvariant' en oostelijke doorsteekvariant'. Totale kosten door Goudappel Coffeng geraamd op € 241 mln incl. BTW, excl. grondverwerving, bodemsanering, kabels en onderhoudskosten
10-06-05	Besluitvorming stuurgroep Westfrisiaweg op basis van gesprekken en onderzoeken van Metrum en Goudappel Coffeng. Alle stuurgroepleden stemmen in met de voorgestelde 'westelijke doorsteekvariant' op gemeente Drechterland na. Het ter discussie staande tracégedeelte loopt over het grondgebied van Drechterland.
28-06-05	Go-beslissing PS (de basis voor het besluit vormt het advies van de stuurgroep) In de Go-beslissing wordt aangegeven dat in relatie tot de financiering naar alternatieve contractvormen wordt gekeken.
Sept '05	In de Nota Mobiliteit wordt het project 'Westfrisiaweg' niet opgenomen in het MIT
09-09-05	Vaststelling budget PS € 100 mln. uit Provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur (PMI) Eis van provincie: gemeenten en bedrijfsleven betalen 25% van de ontwikkelkosten.
Okt '05	Gemeenten en bedrijfsleven zeggen toe 10% van geraamde € 241 mln te betalen., plus 15% 'inspanningsverplichting'
eind '05	Geschatte werkelijke kosten variëren tussen de € 400 en 700 mln
Maart '06	Publicatiedatum voorliggend onderzoek
2009	Verwachte gedeeltelijke uitvoering project 'Westfrisiaweg'

Tabel 9-2: Procesgang project 'Westfrisiaweg'



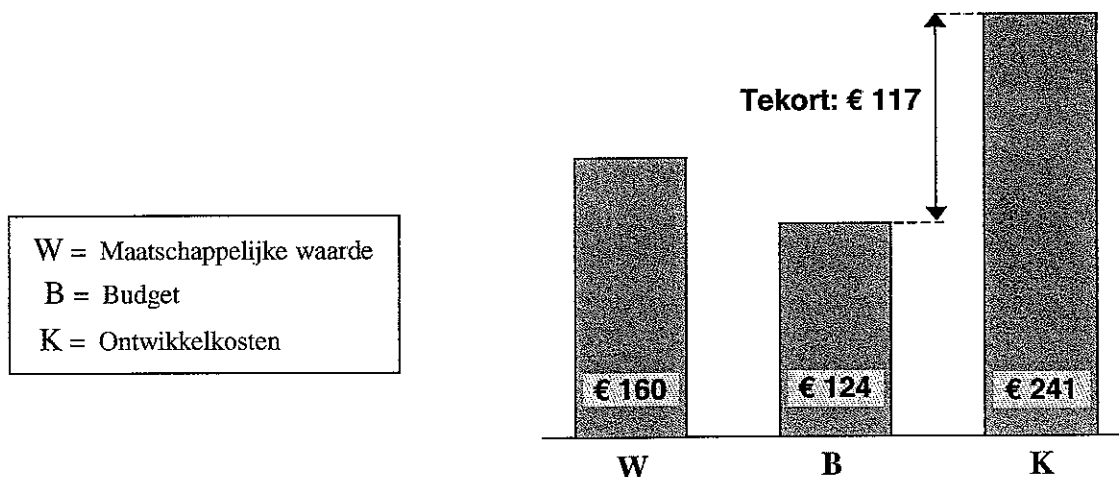
### 9.1.6. Haalbaarheid project 'Westfrisiaweg'

De haalbaarheid van een weginfrastructureel werk wordt bepaald door de:

- financiering
- mate van overeenstemming

#### Financiering

Het project 'Westfrisiaweg' is financieel niet haalbaar. De financiële middelen om het project te realiseren bestaan uit een provinciale bijdrage van € 100 mln en een toegezegde gemeentelijke bijdrage van € 24 mln<sup>151</sup>. Ontwikkelkosten van de Westfrisiaweg zijn geraamd op € 241<sup>152</sup>. De werkelijke ontwikkelkosten zullen dit bedrag ver overstijgen<sup>153</sup>. Het project 'Westfrisiaweg' heeft een tekort van (minimaal) € 117 mln. De positieve effecten van de Westfrisiaweg zijn gemonetariseerd op € 160 mln<sup>154</sup>. Figuur 9-5 geeft de situatie weer.



Figuur 9-5: De financiële situatie van project 'Westfrisiaweg' (in miljoenen)

De financiële middelen om het project 'Westfrisiaweg' te realiseren zijn niet toereikend. In interviews en geraadpleegde documenten is dit onderwerp meermalen ter sprake gekomen. Als alternatieve financieringsmogelijkheden worden genoemd:

- **Onroerende zaakbelasting (OZB)**  
OZB wordt jaarlijks door gemeenten geheven aan eigenaren van onroerende zaken<sup>155 156</sup>. De hoogte van de OZB wordt door gemeenten vastgesteld. Sinds 1 januari 2006 is de maximale jaarlijkse verhoging van de OZB vastgelegd. Hiermee vervalt de

<sup>151</sup> 10% van de geraamde ontwikkelkosten

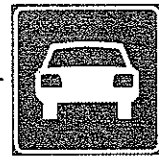
<sup>152</sup> De geraamde kosten van het Oostelijke deeltracé bedragen € 166 mln. Zie figuur 9-2

<sup>153</sup> Schattingen lopen uiteen van € 400 tot € 700 mln [7][10][18]

<sup>154</sup> Door ECORYS / Grontmij [4] Voor de maatschappelijke waarde geldt, dat niet alle externe effecten zijn meegenomen in de monetarisering. Werkgelegenheid, veiligheid en leefbaarheid zijn niet meegenomen

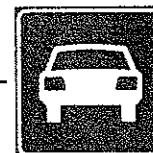
<sup>155</sup> Woningen, bedrijfspanden, etc.

<sup>156</sup> Het 'gebruikersdeel' van de OZB is sinds 1 januari 2006 afgeschaft



mogelijkheid de OZB eenmalig te verhogen om de Westfrisiaweg mee te financieren. Het merendeel van geïnterviewde wethouders beschouwt gemeentelijke OZB-inkomsten niet als financieringsmogelijkheid voor project 'Westfrisiaweg'.

- *'Opcenten'*  
Bij aankoop van grond in het plangebied betalen kopers verplicht een extra percentage boven op de marktprijs. Dit extra percentage wordt 'opcenten' genoemd. De 'opcenten' komen ten goede aan project 'Westfrisiaweg'. Bij deze regeling zullen alleen 'nieuwe' grondeigenaren meebetalen aan het project, terwijl ook 'oude' grondeigenaren positieve effecten ondervinden van een opgewaardeerde Westfrisiaweg.
- *Gemeentelijke 'algemene reserveringen'*  
Elke gemeente heeft een potje met onbestemde reserveringen voor onvoorziene uitgaven of noodgevallen. Gemeenten zijn niet geneigd om hun algemene reserveringen voor de Westfrisiaweg aan te spreken. Eén gemeente bijvoorbeeld, wil zijn algemene reserveringen gebruiken voor de bouw van een nieuw gemeentehuis (Drechterland, 11 mln euro).
- *Baatbelasting*  
Baatbelasting kan door gemeenten worden geheven als inwoners van een gemeente bijzondere baat hebben bij een project. In de praktijk zal dit een eindeloze hoeveelheid aanvechtingen van inwoners opleveren [12].
- *Extra provinciale bijdrage*  
Provincie Noord-Holland heeft een bijdrage van € 100 mln ter beschikking gesteld voor het project. Voorwaarde is dat gemeenten en het regionale bedrijfsleven 25 % van de totale ontwikkelkosten dragen. De bijdrage van € 100 mln is gebaseerd op een (te lage) raming van € 241. Om het project financieel haalbaar te maken is provincie Noord-Holland wellicht bereid tot een extra bijdrage.
- *Bijdrage van omliggende gemeenten*  
In interviews met wethouders van gemeenten in het plangebied is meermaals een 'schaalsysteem' ter sprake gekomen. Hierin leveren omliggende gemeenten, die positieve effecten ondervinden van de opwaardering van de Westfrisiaweg, (in mindere mate) een financiële bijdrage.
- *Rijksbijdrage*  
Het Rijk is een potentiële financieringsbron onder de voorwaarde dat er voldoende regionale bijdragen zijn en dat de opwaardering een landelijk doel dient [2]. Het project 'Westfrisiaweg' wordt in de Nota Mobiliteit 2005 niet aangemerkt als MIT-project. Hiermee is een Rijksbijdrage (voorlopig) van de baan.
- *Private (voor) financiering*  
Om het project 'Westfrisiaweg' financieel haalbaar te maken, is private (voor)financiering een mogelijkheid. Dit is een tijdelijke oplossing. De werkelijke ontwikkelkosten blijven hiermee liggen bij betrokken overheden. Hierover is geen contact geweest met private partijen.
- *Verevening met andere functies d.m.v. publiek-private samenwerking*  
Als het project 'Westfrisiaweg' ruimtelijk en financieel wordt gecombineerd met andere functies, kunnen private partijen een belangrijke inhoudelijke bijdrage leveren. Over een eventueel samenwerkingsverband met private partijen is niet gesproken.



### Mate van overeenstemming

Bij het project 'Westfrisiaweg' is de stuurgroep een belangrijk adviesorgaan richting de provincie Noord-Holland, die haar keuzen in belangrijke mate laat afhangen van het advies van de stuurgroep.

In de stuurgroep heerst **verdeeldheid over het te volgen tracé (1)**. Gemeente Drechterland vindt zich geïsoleerd in haar sterke afwijzing jegens de 'westelijke doorsteekvariant'. Overige deelnemers in de stuurgroep stemmen in met deze variant, ongeacht of deze variant hun belangen het beste dient.

Omdat de 'westelijke doorsteekvariant' op grondgebied van de gemeente Drechterland is geprojecteerd, kan zij besluitvorming rondom de Westfrisiaweg op een belangrijke manier hinderen. Gemeente Drechterland heeft te kennen gegeven dat zij eerst een uitvoerig onderzoek wil laten uitvoeren naar de kosten en baten van dit en andere alternatieven.

Andere georganiseerde organen bij het project 'Westfrisiaweg', waaronder maatschappelijke belangenorganisaties, worden gehoord in een klankbordgroep. Hierin heeft maatschappelijke belangenorganisatie 'Niet door 't Lint' zich uitgesproken tegen de 'westelijke doorsteekvariant'.

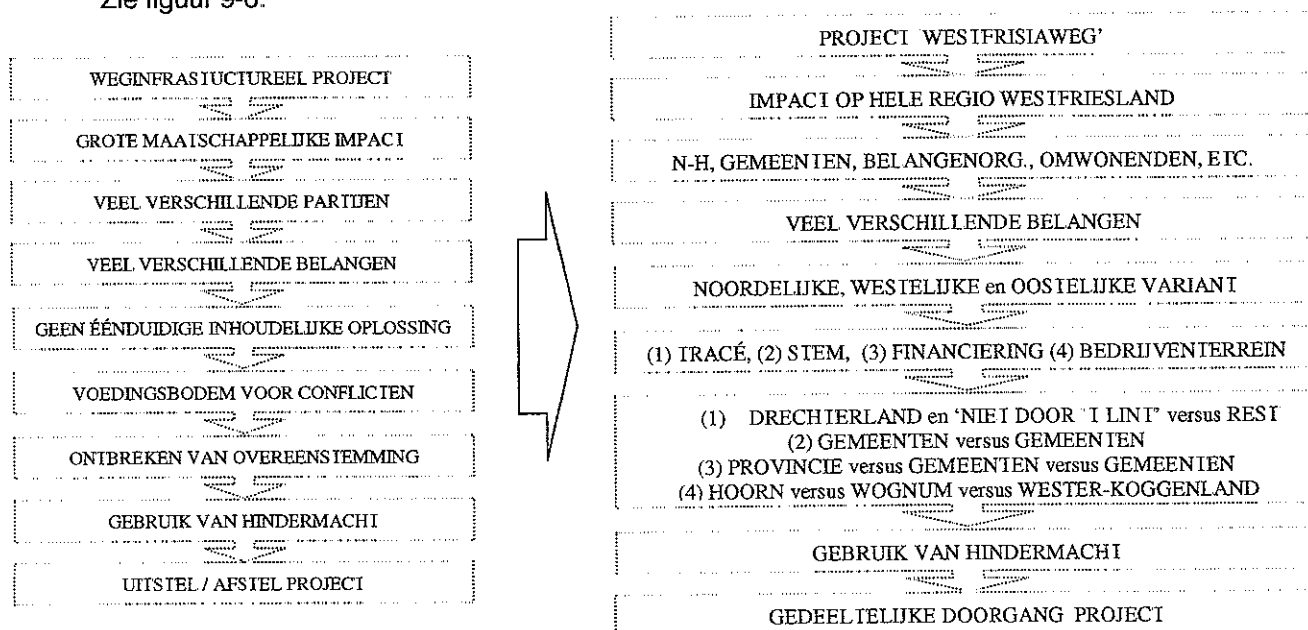
Onder gemeenten heerst onderlinge **verdeeldheid over het gewicht van hun stem (2)** bij besluitvorming rondom de Westfrisiaweg. Hierover zijn geen afspraken gemaakt.

Provincie Noord-Holland heeft een bijdrage uit haar PMI-gelden toegekend aan project 'Westfrisiaweg' van € 100 mln. Voorwaarde bij deze bijdrage is dat gemeenten en het regionaal bedrijfsleven 25% van de *werkelijke* ontwikkelkosten van de Westfrisiaweg zullen dragen. Gemeenten hebben toegezegd 10% te willen dragen van de *geraamde* ontwikkelkosten. Het gaat hierbij om een verschil van vele tientallen miljoenen. Aan dit **verschil van visie over gemeentelijke bijdrage (3)**, zal in de toekomst ongetwijfeld veel discussie worden gewijd.

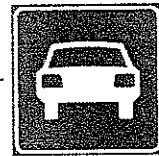
Gemeenten Hoorn, Wognum en Wester-Koggenland zijn **verwikkeld in een impasse over de ontwikkeling van bedrijventerrein (4)** in regio Westfriesland.

Over de volgorde waarin het project 'Westfrisiaweg' wordt uitgevoerd heerst gedeeltelijke consensus. Alle leden uit de stuurgroep hebben ingestemd als eerste het gedeelte van de N302 tussen de A7 en de N240 (Markwaarderweg) te realiseren. Over de fasering van de rest van het project is nog niet gesproken.

Bovenstaande conflicten leiden tot een gedeeltelijke uitvoering van het project 'Westfrisiaweg'. Zie figuur 9-6.



Figuur 9-6: Ontbreken van overeenstemming leidt tot een gedeeltelijke doorgang van 'project' Westfrisiaweg



## 9.2. Toepassing PPS – model op ‘Westfrisiaweg’

In dit subhoofdstuk wordt het PPS – model toegepast op project ‘Westfrisiaweg’. Hiermee wordt de toepasbaarheid van het PPS – model gevalideerd. De verschillen tussen de werkelijke procesgang, zoals die heeft plaatsgevonden bij het project ‘Westfrisiaweg’, en de procesgang van het PPS – model tonen de toename van de haalbaarheid. Hiertoe worden de volgende onderwerpen behandeld:

- Combineren van projecten
- Organisatiestructuur project ‘Westfrisiaweg plus’
- Procesgang project ‘Westfrisiaweg plus’
- Reflectie toepasbaarheid PPS - model
- Haalbaarheid project ‘Westfrisiaweg plus’

### 9.2.1. Combineren van projecten

In het PPS – model wordt van een integrale visie uitgegaan, waarbij meerdere projecten met elkaar worden gecombineerd.

Provincie Noord-Holland heeft, in samenspraak met betrokken gemeenten, een streefbeeld opgesteld van ruimtelijke ontwikkelingen die zij tot 2014 in regio Westfriesland wil projecteren<sup>157</sup>. Deze ontwikkelingen zijn vastgelegd in het Provinciale Streekplan<sup>158</sup>.

Het geschetste streefbeeld uit het Streekplan geldt voor de regio Westfriesland, dat zich uitstrekt over de gemeenten Andijk, Drechterland, Enkhuizen, Hoorn, Medemblik, Noorder-Koggenland, Obdam, Opmeer, Stede Broec, Wervershoof, Wester-Koggenland en Wognum. Zie figuur 9-2.

Ruimtelijke opgaven in Westfriesland tot 2014 [5]:

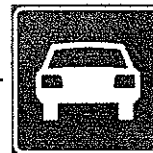
- 22.900 woningen (tot 2030)
- 240 ha. bedrijventerrein (waarvan 60% geconcentreerd op grote regionale lokaties)
- 1.025 ha. natuurontwikkeling
- 320 ha. wateroverloopgebied
- Ten noorden en zuiden van spoorlijn Hoorn - Enkhuizen instandhouding van vijf ‘groenscheggen’
- Stationslokaties benutten voor stedelijke ontwikkeling
- Weginfrastructuur ontwikkelen als integrale ontwerpogave
- Baggerspeciedepots

De regio Westfriesland kent een groot aantal ruimtelijke (en deels commercieel rendabele) ontwikkelingen in het plangebied, die in samenhang met de Westfrisiaweg kunnen worden ontwikkeld. Hierbij moet in eerste instantie gedacht worden aan ontwikkeling op lokaties die ruimtelijk verbonden zijn aan weginfrastructuur en waarvan de waarde voor een belangrijk deel wordt bepaald door de kwaliteit van de bereikbaarheid. Op die manier is sprake van synergie<sup>159</sup>. Hierbij moet vooral gedacht worden aan woningen en bedrijventerrein.

<sup>157</sup> Met een ‘doorkijk’ tot 2030

<sup>158</sup> Zie ook bijlage 5

<sup>159</sup> situatie waarin het maatschappelijke effect van twee of meer gecombineerde functies groter is dan de som van de effecten die elk van de functies alleen zou kunnen opwekken [www.vandale.nl]



### 9.2.2. Organisatiestructuur project 'Westfrisiaweg plus'

In het PPS – model is sprake van twee niveaus: integraalniveau en projectniveau. De meest invloedrijke en relevante partijen zullen op integraal niveau deelnemen in een PPS – verband. Dit zijn publieke partijen, private partijen en invloedrijke belangenorganisaties, die een aanzienlijke hindermacht, produktiemacht of belang bij besluitvorming bezitten.

Relevante en invloedrijke **publieke partijen** bij het project 'Westfrisiaweg plus' zijn provincie Noord-Holland en die gemeenten op wiens grondgebied ontwikkelingen worden geprojecteerd. Als het project 'Westfrisiaweg plus' door het ministerie van V&W en VROM wordt beschouwd als project van 'nationaal belang', wordt het opgenomen in het MIT en zal de Rijksoverheid een invloedrijke publieke speler worden op integraal niveau.

Afhankelijk van projectspecifieke omstandigheden vormen **private partijen** een consortium, dat tijdens een aanbestedingsprocedure wordt geselecteerd.

In regio Westfriesland is sprake van veel geplande vastgoedontwikkeling, weginfrastructuur en natuurontwikkeling.

Geschikte partijen in een privaat consortium zijn: een vastgoedontwikkelaar op het gebied van woningbouw en bedrijfspanden, een ingenieursbureau gespecialiseerd in wegenbouw, een ingenieursbureau gespecialiseerd in bouwtechniek, een uitvoerder gespecialiseerd in wegenbouw en vastgoed, een beheerder van weginfrastructuur, een producent van verkeerregeltechniek, een beheerder van bedrijfsterreinen, een beheerder van woningbouw en een procesmanagementbureau.

Bij het project 'Westfrisiaweg' is sprake van een actueel gebrek aan financiering. Een kapitaalkrachtige investeerder kan een grote rol spelen in het project. Bovendien moet het private consortium in staat zijn om aanzienlijke (financiële) risico's te kunnen dragen.

Geschikte **belangenorganisaties** die participeren op integraal niveau zijn milieufederaties<sup>160</sup>, bewonersverenigingen en het regionaal bedrijfsleven.

De verdeling van partijen op integraal niveau en projectniveau zal bij het gecombineerde project 'Westfrisiaweg plus' tijdens een proces tot stand komen<sup>161</sup>. Tijdens het proces kunnen partijen afvallen of worden toegelaten op integraal niveau, afhankelijk van de (deel)projecten die bij de besluitvorming worden betrokken en de beheersbaarheid van het besluitvormingsproces.

De organisatiestructuur voor het gecombineerde project 'Westfrisiaweg plus' wordt weergegeven in figuur 9-7.

Een belangrijke taak van alle gemandateerde vertegenwoordigers in het PPS – verband is het creëren van draagvlak bij hun achterban.

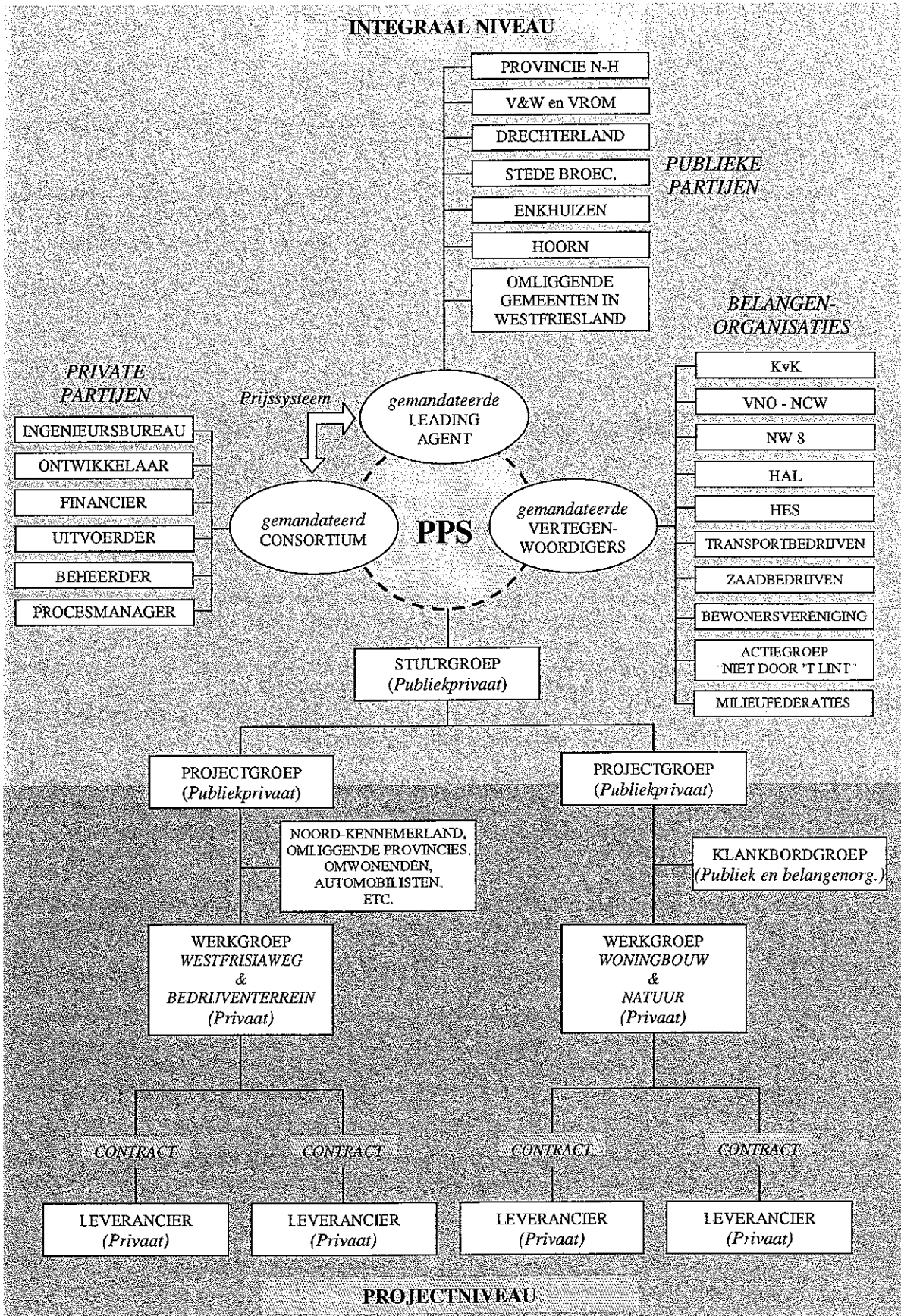
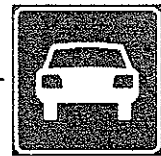
Een wethouder moet de gemeenteraad en inwoners van zijn gemeente overtuigen, een Gedeputeerde<sup>162</sup> moet Provinciale Staten overtuigen, private partijen moeten hun Raad van Bestuur en hun aandeelhouders overtuigen, belangenorganisaties moeten hun leden overtuigen, etc.

Het overtuigen van de achterban van een organisatie zal eenvoudiger zijn voor iemand die een hoge positie bekleedt in zijn eigen organisatie. Het risico dat een vertegenwoordiger niet zijn volledige achterban meekrijgt zal altijd blijven bestaan.

<sup>160</sup> Voor Project Mainportcorridor Zuid (PMZ) is het consortium 'Delta Greenway' opgericht, waarin private partijen Royal Haskoning, BAM, Siemens met Staatsbosbeheer participeren

<sup>161</sup> Zie subhoofdstuk 6.6. 'Beheersbaarheid van het besluitvormingsproces'

<sup>162</sup> Een afgevaardigde van een provincie met een eigen portefeuille [10]



Figuur 9-7: Organisatiestructuur PPS – model toegepast op de Westfriisaweg



### 9.2.3. Procesgang project 'Westfrisiaweg plus'

In deze paragraaf wordt de procesgang geschetst van het PPS – model, toegepast op project 'Westfrisiaweg plus'.

Het PPS – model gaat uit van vroegtijdige private betrokkenheid. Het eerste moment waarop private consortia hun expertise inbrengen, is op het moment dat zij hun biedingen doen. De private biedingen concurreren tegen elkaar en tegen de door provincie Noord-Holland<sup>163</sup> opgesteld publieke benchmark.

Om een publieke benchmark in de markt te zetten, moet de provincie in staat zijn om de onderdelen van de publieke benchmark te bepalen:

- Maatschappelijke waarde
- Ontwikkelkosten
- Budget
- Commerciële opbrengsten

Het moment waarop de publieke initiatiefnemer in staat was om deze onderdelen van de publieke benchmark te bepalen, is af te leiden uit de procesgang zoals die bij project 'Westfrisiaweg' heeft plaatsgevonden<sup>164</sup>.

#### Maatschappelijke waarde

In juli '04 hebben ECORYS en Grontmij economische effecten van de Westfrisiaweg onderzocht. Opwaardering van de Westfrisiaweg naar 80 km/u levert een gemonetariseerde reistijdwinst van € 160 mln. In het onderzoek zijn effecten op werkgelegenheid genoemd maar niet gemonetariseerd. Andere maatschappelijke effecten, zoals leefbaarheid en verkeersveiligheid zijn niet onderzocht.

In juli '04 was het mogelijk om uitspraken te doen over de maatschappelijke waarde die opwaardering van de Westfrisiaweg zou genereren.

#### Ontwikkelkosten

In juni '05 zijn door Goudappel Coffeng drie alternatieven gepresenteerd. De ontwikkelkosten van de 'westelijke doorsteekvariant' zijn geraamd op € 241 mln. In het onderzoeksrapport van Goudappel Coffeng is veel aandacht besteedt aan verkeersveiligheid.

#### Budget

Provinciale Staten heeft in september '05 een bijdrage vastgesteld van € 100 mln op basis van de maatschappelijke waarde en de hoogte van de ontwikkelkosten.

#### Commerciële opbrengsten

Van commerciële opbrengsten is bij het huidige project 'Westfrisiaweg' geen sprake.

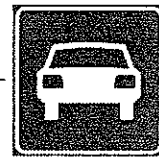
In september '05 was de publieke initiatiefnemer in staat om een publieke benchmark in de markt te zetten. Bij een gerichte aanpak was dit waarschijnlijk eerder geweest. Het moment waarop de publieke benchmark in de markt wordt gezet is bepalend voor de procesgang van het PPS – model op project 'Westfrisiaweg plus'. Prekwalificatie van private consortia vindt plaats vóór september '05.

In tabel 9-3 wordt de procesgang weergegeven van het project 'Westfrisiaweg plus', waarbij publieke en private partijen samenwerken met belangenorganisaties in het PPS – model.

<sup>163</sup> Provincie Noord-Holland geldt als publieke initiatiefnemer bij project 'Westfrisiaweg'

<sup>164</sup> Zie paragraaf 9.1.5. 'Procesgang project 'Westfrisiaweg''





<b>Procesgang project 'Westfrisiaweg plus'</b>	
Jaren '70	Door de lange aanwezigheid van project 'Westfrisiaweg' op de politieke agenda, is een zekere 'sense of urgency' ontstaan om het project te realiseren
<b>Juni '04</b>	<b>Initiatief publiek orgaan</b>
...	Kader scheppen waarin private partijen biedingen kunnen doen: Vaststellen streefbeeld regio Westfriesland. Hierin worden kwantitatieve opgaven geformuleerd wat betreft woningbouw, bedrijventerrein, natuur, etc.
...	Belangenorganisaties die belang hebben bij besluitvorming maken zich kenbaar
...	Oprichting publieke 'leading agent'
...	'Leading agent' komt tot een 'publieke ambitie' in het plangebied
...	Marktscan om wenselijkheid te bepalen private betrokkenheid
...	Go-beslissing PS
...	<b>Publieke benchmark opstellen:</b>
...	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monetarisieren maatschappelijke waarde</li> <li>• Bepalen ontwikkelkosten</li> <li>• Vaststelling budget</li> </ul>
...	Uitnodiging private consortia ter prekwificatie
...	Prekwificatie
<b>Sept '05</b>	<b>Publieke benchmark in markt zetten</b>
Nov '05	Private partijen leveren aanbiedingen in Hierin worden meerdere projecten integraal beschouwd Private consortia krijgen 2 maanden de tijd om hun biedingen in te leveren <sup>165</sup>
Dec '06	Selectie preferred tenderer. Provincie Noord-Holland evalueert private biedingen binnen een maand <sup>166</sup>
Maart '06	<i>Contract close.</i> Het private consortium geeft een garantie af op haar concept-oplossing. Provincie Noord-Holland gaat commitment aan met één privaat consortium. Onderhandelingen duren ca. 3 maanden.
Juni '06	<i>Financial close.</i> Prijssysteem overeengekomen. Onderhandelingen duren ca. 3 maanden.
Juni '06	Royaal uitnodigen betrokken partijen
Sept '06	Betrokken partijen vloeien af naar projectniveau tot een beheersbaar aantal partijen overblijft op integraal niveau.
Sept '06	In het PPS – verband wordt het publieke nut verder geoptimaliseerd. Private partijen krijgen gelegenheid en worden beloond om het publieke nut te verhogen. Besluiten die in het PPS - verband worden genomen, kunnen rekenen op draagvlak bij de aangesloten partijen
...	..
2009	Verwachte uitvoering project 'Westfrisiaweg plus'

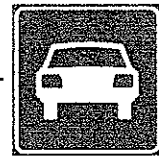
Tabel 9-3: Procesgang project 'Westfrisiaweg plus'

<sup>165</sup> Bij de ontwikkelcompetitie Schiphol – Amsterdam – Almere (ook wel: A6/A9 – corridor) werd private partijen 9 weken gegund om hun inzending in te dienen [18]

<sup>166</sup> Bij de ontwikkelcompetitie Schiphol – Amsterdam – Almere (ook wel: A6/A9 – corridor) werden private inzendingen binnen één maand gejureerd



De inhoud van concept-oplossingen die door private consortia worden ingediend, worden in dit onderzoek niet behandeld. De auteur verwacht niet betere concept-oplossingen aan te kunnen dragen, dan oplossingen zoals die eerder zijn bedacht door werknemers van de provinciale werkgroep. De verwachting is dat private consortia dat wel kunnen.



#### 9.2.4. Reflectie toepasbaarheid PPS – model

De mate waarin de huidige bouwpraktijk afstaat van het PPS – model laat zich ‘meten’ door de procesgang en het organisatieschema van het PPS – model (project ‘Westfrisiaweg plus’) te vergelijken met de werkelijke procesgang en het organisatieschema van project ‘Westfrisiaweg’.

##### Procesgang

Het is opvallend dat in beide procesgangen veel vergelijkbare stappen zijn genomen. Stappen in de procesgangen die sterke overeenkomsten vertonen, zijn in tabel 9-4 naast elkaar gezet. Door de overeenkomsten tussen veel stappen *lijkt* het PPS - model niet ver af te staan van de huidige praktijk. Dit is echter illusie: verschil tussen de werkelijke en de fictieve procesgang is het *doel*, waartoe stappen worden genomen. Hieronder volgen twee voorbeelden.

- (1) In de werkelijke procesgang worden door onderzoeks- en adviesbureaus maatschappelijke effecten en ontwikkelkosten van het project ‘Westfrisiaweg’ bepaald. Het doel is om hier de hoogte van het budget op te baseren. In de procesgang van het PPS – model worden maatschappelijke effecten, ontwikkelkosten en budget bepaald met als doel de wenselijkheid van PPS te bepalen, een publieke benchmark op te stellen en om een private partner te selecteren.
- (2) In de werkelijke procesgang wordt een stuurgroep opgericht die voornamelijk uit publieke organen bestaat. Het doel van de stuurgroep is om een tracékeuze vast te leggen. In de procesgang van het PPS – model wordt een publieke ‘leading agent’ opgericht. Het doel van de publieke leading agent is om tot een publieke ambitie te komen in het plangebied. De publieke ambitie schept een kader waarin de ontwikkeling van het project ‘Westfrisiaweg plus’ tot stand mag komen, maar geeft geen inhoudelijke oplossingen.

##### Organisatieschema

Gemeenten geven in interviews aan dat zij hun rol in de stuurgroep beperkt zien tot de planvorming van alleen de ‘Westfrisiaweg’. Een ruimtelijke en maatschappelijke samenhang met andere projecten wordt op stuurgroep-niveau niet besproken. De stuurgroep past besluitvorming toe op projectniveau<sup>167</sup>. De rol op integraal niveau, die gemeenten krijgen toebedeeld in het PPS – model, past niet in het verwachtingspatroon van de betrokken gemeenten.

In het PPS – model worden werkgroepen bemand door private partijen<sup>168</sup>. In het project ‘Westfrisiaweg’ worden werkgroepen bemand door publieke partijen. Voordeel van private inzet in een werkgroep is tweeledig: (1) Private partijen worden geacht beter in staat te zijn dan publieke partijen om innovatieve oplossingen te bedenken. (2) Veel taken die traditioneel in publieke handen zijn, worden nu uitgevoerd door private partijen. Deze aanpak past in de strategie: “de markt, tenzij ...”.

Bij het project ‘Westfrisiaweg’ is het georganiseerde bedrijfsleven vertegenwoordigd in de stuurgroep op projectniveau. In een interview geeft het georganiseerde bedrijfsleven aan het project ‘Westfrisiaweg’ te beschouwen in samenhang met de mogelijke ontwikkeling van bedrijven en woningen in de regio. De ambitie van het georganiseerde bedrijfsleven past in de rol op integraal niveau die zij krijgen toebedeeld in het PPS – model.

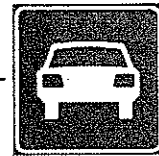
Concluderend wordt gesteld dat er geen reden is om het PPS – model niet toe te kunnen passen. Het verwachtingspatroon van betrokken publieke organen echter, is niet ingesteld op toepassing van het PPS – model. Zij zullen hun ambitie moeten aanpassen om hun rol in het PPS – model te kunnen vervullen.

<sup>167</sup> Zie figuur 9-4 in paragraaf 9.1.4. ‘Organisatiestructuur project ‘Westfrisiaweg’

<sup>168</sup> Zie figuur 9-7 in paragraaf 9.2.2 ‘Organisatiestructuur project ‘Westfrisiaweg plus’

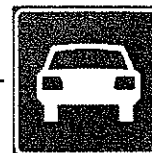


	<b>Werkelijke procesgang project 'Westfrisiaweg'</b>	<b>PPS – model procesgang project 'Westfrisiaweg plus'</b>
Jaren '70	Sinds midden jaren '70 op politieke agenda	'Sense of urgency'
Juni '04	Plan van Aanpak opgesteld door provinciaal projectbureau	Initiatief publiek orgaan
Juli '04	Onderzoek van ECORYS / Grontmij naar de economische betekenis van een N23 i.o.v. regionaal bedrijfsleven. Opwaardering van het gehele tracé tot 80 km/u levert gemonetariseerde tijdwinsten en betrouwbaarheidseffecten van € 160 mln. Daarnaast een werkgelegenheidseffect van 110-320 extra banen en (niet gemonetariseerde) maatschappelijke baten in de vorm van veiligheid en leefbaarheid.	Monetariseren maatschappelijke waarde
Okt '04	Vaststelling Streekplan Noord-Holland Noord	Kader scheppen waarin private partijen biedingen kunnen doen: Vaststellen streefbeeld regio Westfriesland. Hierin worden kwantitatieve opgaven geformuleerd wat betreft woningbouw, bedrijventerrein, natuur, etc.
eind '04	Georganiseerd Bedrijfsleven sluit een strategische alliantie met als doel de aanleg van de N23 (Alkmaar tot Zwolle) als autoweg, waarmee de regio's zich in economische zin kunnen ontwikkelen	Belangenorganisaties die belang hebben bij besluitvorming maken zich kenbaar
Jan '05	Oprichting stuurgroep (Provincie N-H, gemeenten, en regionaal Georganiseerd Bedrijfsleven)	Oprichting publieke 'leading agent'
Begin '05	Stuurgroep spreekt met klankbordgroep (gemeenten, bedrijfsleven, natuurorganisaties, NW8 (ruimtelijk economische ontwikkelingen in noordwest NH) om belangen en verwachtingen uit te spreken	'Leading agent' komt tot een 'publieke ambitie' in het plangebied
Mei '05	Quick-scan financieringsmogelijkheden door Metrum	Marktscan om wenselijkheid te bepalen private betrokkenheid
Juni '05	Verkeers-onderzoek door Goudappel Coffeng. Totale kosten door Goudappel Coffeng geraamd op € 241 mln. incl. BTW, excl. grondverwerving, bodemsanering, kabels en onderhoudskosten	Bepalen ontwikkelkosten
Juli '05	De meeste partijen in de stuurgroep stemmen in met de 'westelijke doorsteekvariant' op gemeente Drechterland na. Het ter discussie staande tracégedeelte loopt over het grondgebied van Drechterland.	<b>Inhoud oplossing blijft flexibel</b>



Juli '05	Go-beslissing PS	Go-beslissing PS
Juli '05	...	Uitnodiging private consortia ter prekwalificatie
Sept '05	...	Prekwalificatie private consortia
Sept '05	Vaststelling budget PS € 100 mln. uit Provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur (PMI). Randvoorwaarde provinciale bijdrage: gemeenten en regionaal bedrijfsleven dragen 25% van de ontwikkelkosten	Vaststelling budget
Sept '05	...	Publieke benchmark in markt zetten
Nov '05	...	Private partijen leveren binnen twee maanden aanbiedingen in. Hierin worden meerdere projecten integraal beschouwd.
Dec '06	...	Publieke 'leading agent' evalueert private biedingen binnen een maand. Selectie 'preferred tenderer'
Maart '06	Geen overeenstemming, gebrek aan financiering	<i>Contract close.</i> Het private consortium geeft een garantie af op haar concept-oplossing. Provincie Noord-Holland gaat commitment aan met één privaat consortium. Onderhandelingen duren ca 3 maanden.
<i>Publicatiedatum onderzoek (maart 2006)</i>		
Juni '06	...	<i>Financial close.</i> Prijssysteem overeengekomen. Onderhandelingen duren ca. 3 maanden.
...	...	Zie verder paragraaf 9.2.3. 'Procesgang project 'Westfrisiaweg plus''
...	...	...
2009	Verwachte <b>gedeeltelijke</b> uitvoering project 'Westfrisiaweg'	Verwachte uitvoering project 'Westfrisiaweg plus'

Tabel 9-4: Vergelijking tussen werkelijke procesgang bij project 'Westfrisiaweg' en procesgang van het PPS – model bij project 'Westfrisiaweg plus'



### 9.2.5. Haalbaarheid project 'Westfrisiaweg plus'

In deze paragraaf wordt beschouwd of toepassing van het PPS – model op project 'Westfrisiaweg plus' de haalbaarheid vergroot. Hiertoe worden verschillen tussen de werkelijke procesgang van project 'Westfrisiaweg' vergeleken met de procesgang van project 'Westfrisiaweg plus' waarop het PPS – model is toegepast. Zie tabel 9-4.

De manier waarop deze verschillen de haalbaarheid beïnvloeden wordt beschreven aan de hand van de financiering en de benodigde mate van overeenstemming.

#### Financiering

Het PPS – model leent zich voor gecombineerde projecten, waarbij de onrendabele 'Westfrisiaweg' ruimtelijk en financieel wordt gecombineerd met (onder andere) rendabele projecten. Ruimtelijk combineren biedt de mogelijkheid tot synergie, financieel combineren de mogelijkheid tot verevening.

Om de invloed van synergie te toetsen zal het voordeel van ruimtelijke samenhang gekwantificeerd moeten worden. Om de invloed van verevening te toetsen, moet voor elk (deel)project een uitspraak worden gedaan over de maatschappelijke waarde<sup>169</sup>, commerciële opbrengsten en ontwikkelkosten. Een dergelijke opgave valt buiten de scope van dit onderzoek.

Omwille van de beeldvorming wordt in deze paragraaf globaal gedemonstreerd hoe verevening en synergie worden gerealiseerd bij project 'Westfrisiaweg plus'.

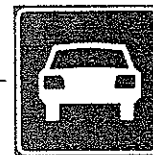
In paragraaf 9.2.1. 'Combineren van projecten' werden kwantitatieve opgaven voor regio Westfriesland genoemd:

- *Westfrisiaweg*  
De financiële haalbaarheid van de Westfrisiaweg alleen blijft grotendeels onveranderd. Door private partijen veel ontwerpvrijheden te bieden, kunnen zij innovatieve of kostenbesparende technieken toepassen. De maatschappelijke waarde van de weginfrastructuur blijft grotendeels onveranderd.
- *240 ha bedrijventerrein*  
Door de Westfrisiaweg in ruimtelijke samenhang te ontwikkelen met bedrijventerrein, vullen beide functies elkaar aan. De commerciële waarde van een bedrijventerrein wordt in grote mate bepaald door zijn bereikbaarheid. Met de ontwikkeling van bedrijventerrein wordt de economische ontwikkeling van de regio Westfriesland gestimuleerd. Hiermee stijgt de maatschappelijke waarde van het project.  
De hoogte van commerciële opbrengsten van bedrijventerrein is afhankelijk van de ontwikkel- en exploitatiekosten, afgezet tegen verhuur- of verkoopinkomsten. Een manier om ontwikkelaars van bedrijventerrein een bijdrage te laten leveren voor het project 'Westfrisiaweg plus' is door 'opcenten'<sup>170</sup>. Een reële hoogte van 'opcenten' is volgens wethouder Hansen van gemeenten Hoorn € 10 / m<sup>2</sup>. Bij een ontwikkeling van 100 ha<sup>171</sup> komt dit neer op een financiële bijdrage van € 10 mln.

<sup>169</sup> En hiermee samenhangend; (extra) budget

<sup>170</sup> Zie paragraaf 9.1.6. 'Haalbaarheid van project 'Westfrisiaweg''

<sup>171</sup> oppervlakte van het geprojecteerde bedrijventerrein in gemeente Wognum, aan de noordzijde van de Westfrisiaweg



- **22.900 woningen**  
 In de regio Westfriesland is de bouw van in totaal 22.900 woningen gepland in de periode 2004 – 2030. Het is onrealistisch te veronderstellen dat de ontwikkeling van al deze woningen in ruimtelijke en/of financiële samenhang met de Westfriisaweg wordt beschouwd. Bij de uitbreiding van de woonkernen Hoorn, Hoogkarspel, Lutjebroek, Grootebroek en Enkhuizen bestaat wel ruimtelijke samenhang met de Westfriisaweg.  
 Bij de ontwikkeling van woningen bestaat de mogelijkheid van 'opcenten'. Ook kan per gerealiseerde woning een bijdrage worden gevraagd. Als van 10% van het totaal aantal geplande woningen een bijdrage van € 5.000 / woning wordt geleverd, betekent dat een bijdrage van € 11,5 mln.
- **1.025 ha natuurontwikkeling**  
 Bij natuurontwikkeling is niet of nauwelijks sprake van commerciële opbrengsten. Als natuurontwikkeling in ruimtelijke samenhang met wonen wordt ontwikkeld echter, kan dat een belangrijke invloed hebben op de maatschappelijke waarde van het project 'Westfriisaweg plus'. Bovendien biedt de ontwikkeling van natuurgebied een mogelijkheid om 'lasthebbers' van het project 'Westfriisaweg' te compenseren.
- **Stationslokaties benutten voor stedelijke ontwikkeling**  
 Stationslokaties hebben geen ruimtelijke samenhang met de Westfriisaweg. De ontwikkeling van stationslokaties kent wel ruimtelijke en functionele samenhang met ontwikkeling van vooral bedrijventerrein.
- **Baggerspeciedepots**  
 Ontwikkeling van baggerspeciedepots is commercieel rendabel. Voor het storten van vervuild slib uit vaarwegen wordt per m<sup>3</sup> een tarief betaald<sup>172</sup>. De ontwikkeling van baggerspeciedepots kan in ruimtelijke samenhang met natuurontwikkeling worden beschouwd.

Bij een ruimtelijke samenhang tussen (deel)projecten ontstaan voordelen wat betreft grondwerkzaamheden<sup>173</sup>, afstemming<sup>174</sup>, 'economies of scale'<sup>175</sup>. Hierdoor zullen ontwikkelkosten van het project 'Westfriisaweg plus' lager zijn dan de gesommeerde ontwikkelkosten van de afzonderlijke (deel)projecten.

Voor de maatschappelijke waarde geldt het tegenovergestelde: een woning wordt hoger gewaardeerd met omliggende natuurontwikkeling en een goede ontsluiting, een bedrijventerrein wordt hoger gewaardeerd met een goede bereikbaarheid. De maatschappelijke waarde van het project 'Westfriisaweg plus' is hoger dan de gesommeerde waarderingen van de afzonderlijke (deel)projecten. Bovendien betaalt de hogere maatschappelijke waardering zich ook uit door hogere prijzen van woningen en bedrijven.

Project 'Westfriisaweg plus' kent een lager financieel tekort dan het project 'Westfriisaweg'. Het tekort van project 'Westfriisaweg' bedraagt € 117 mln. Door verevening en synergie met andere projecten zal dit tekort bij project 'Westfriisaweg plus' afnemen. De mate waarin het tekort afneemt wordt hier niet verder beschouwd. De toename van de maatschappelijke waarde zou in theorie een hoger budget moeten rechtvaardigen. Hiermee wordt de financiële haalbaarheid verder verhoogd.

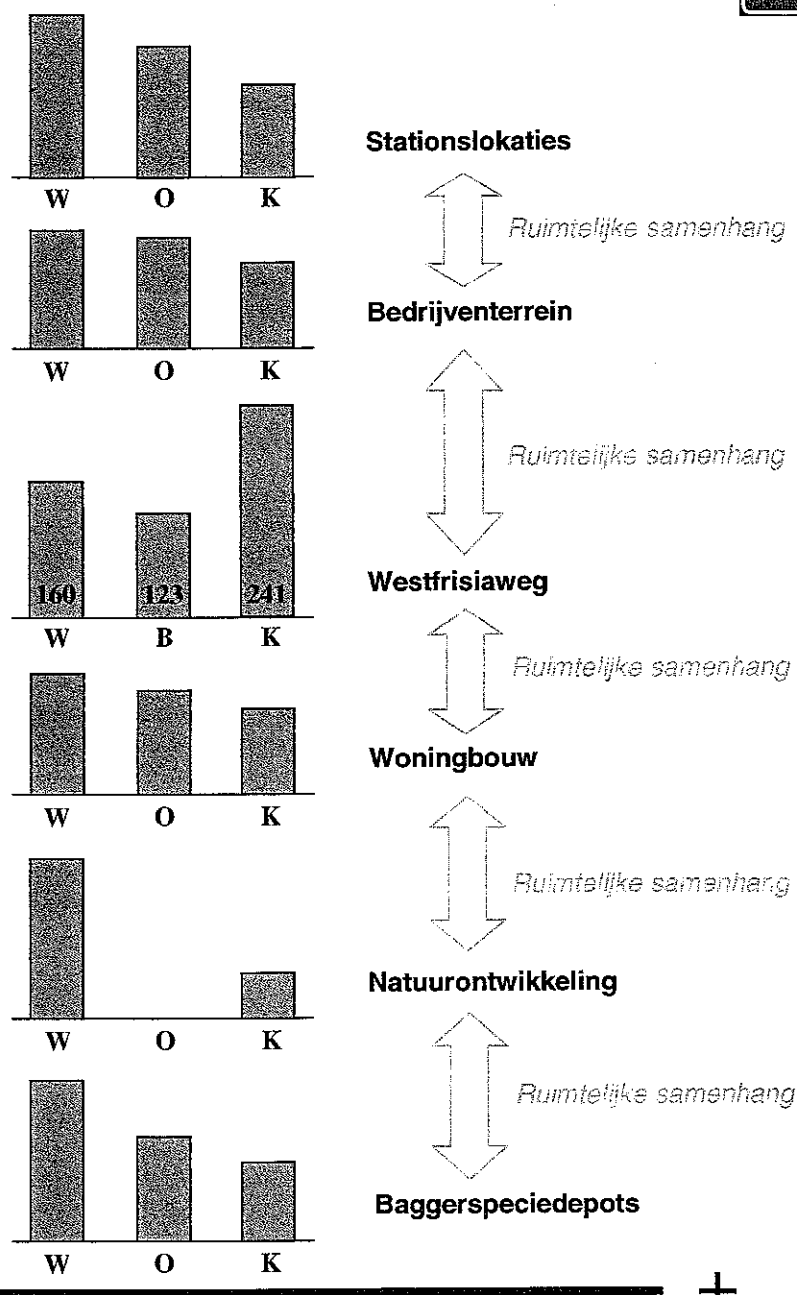
In figuur 9-8 worden de financiële consequenties van verevening en synergie op project 'Westfriisaweg plus' grafisch weergegeven.

<sup>172</sup> 10 – 15 € / m<sup>3</sup>, afhankelijk van vervuilingsgraad

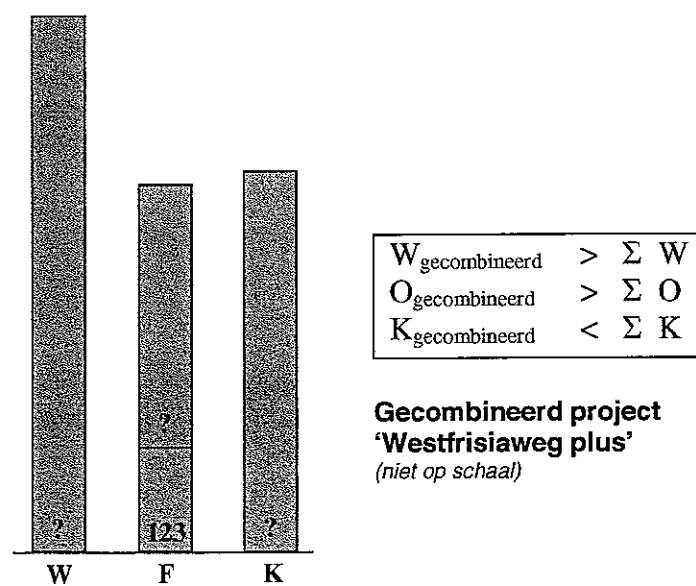
<sup>173</sup> Afgraven bij het ene project, storten bij een ander project

<sup>174</sup> Een stuk weg hoeft maar één keer te worden afgesloten bij werkzaamheden van verschillende (deel)projecten

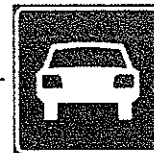
<sup>175</sup> Bij 'groot inkopen' kan kostenvoordeel worden behaald



Figuur 9-8: Financiële haalbaarheid project 'Westfrisiaweg plus'







### Mate van overeenstemming

In project 'Westfrisiaweg' worden projecten alleen door provincie Noord-Holland op integraal niveau beschouwd<sup>176</sup>. In het PPS – model zijn veel meer partijen op integraal niveau bij besluitvorming betrokken. Dit biedt verschillende voordelen. Deze worden hieronder, telkens met één of meerdere voorbeelden toegelicht.

Belangenorganisaties en lagere overheden maken belangen van zichzelf en hun achterban kenbaar. Hun belang wordt in een grotere context geplaatst, waarmee de mogelijkheid ontstaat voor trade – off's. Op die manier kan toekomstige hinder van besluitvorming worden voorkomen.

*Gemeente Drechterland en belangenorganisatie "Niet door 't Lint" hebben hun zorgen uitgesproken over toekomstige ontwikkeling van bedrijventerrein in de gemeente, als de 'westelijke doorsteekvariant' wordt gerealiseerd [13][17]. Als de ontwikkeling van bedrijventerrein integraal met de Westfrisiaweg wordt beschouwd, kan deze vrees worden weggenomen. Hiermee kan voorkomen worden dat gemeente Drechterland zijn hindermacht gebruikt.*

*De gemeente Hoorn heeft te kennen gegeven dat haar grootste zorg het gebrek aan uitbreidingsmogelijkheden is binnen haar gemeentegrenzen. Als op integraal niveau aan dit belang wordt tegemoet gekomen, bijvoorbeeld door de ontwikkeling van bedrijventerrein in gemeente Wognum, zal gemeente Hoorn toegeeflijker zijn wat de Westfrisiaweg betreft [12].*

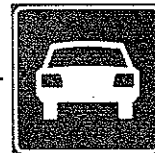
*Zaadbedrijven in gemeente Enkhuizen hebben hun zorgen uitgesproken over de onteigening van hun grond, als voor de 'noordelijke variant' wordt gekozen. Gemeente Enkhuizen steunt de zaadbedrijven in hun belang, omdat zij de economische bedrijvigheid niet kwijt wil raken. Als de zaadbedrijven ander grondgebied krijgen toegewezen, is het aannemelijk dat zij hun protest zullen staken [14].*

*Gemeenten Stede Broec heeft zijn zorgen uitgesproken over de uitbreidingsmogelijkheden van de woonkernen Grootebroek en Bovenkarspel, bij realisatie van de 'noordelijke variant en de 'oostelijke doorsteekvariant'. Als de Westfrisiaweg in ruimtelijke samenhang met woningbouw in de gemeente Stede Broec wordt beschouwd, bijvoorbeeld door een gedeeltelijke verdiepte of overkluisde aanleg van de Westfrisiaweg, zal de gemeente bereid zijn concessies te doen [8].*

In het PPS – model nemen partijen deel aan besluitvorming op integraal niveau, die een aanzienlijke hindermacht bezitten of belang hebben bij besluitvorming. Deze partijen zien 'met eigen ogen' dat hun belangen worden onderkend in de besluitvorming. Zij zullen sneller bereid zijn een oplossing te accepteren die niet volledig hun belang dient, als zij op de hoogte zijn van het proces dat aan de besluitvorming is vooraf gegaan.

*In het project 'Westfrisiaweg' wordt een voorkeurstracé bepaald door een overwegend publieke stuurgroep. Dit tracé zal als definitieve oplossing worden gepresenteerd aan andere belanghebbenden, zoals omwonenden en milieufederaties.*

<sup>176</sup> Zie figuur 9.4. 'Organisatiestructuur project 'Westfrisiaweg''



Private partijen worden op integraal niveau bij besluitvorming betrokken. Een belangrijk argument om (niet publieke) partijen te betrekken bij besluitvormingsprocessen is om het draagvlak van beleid te vergroten.

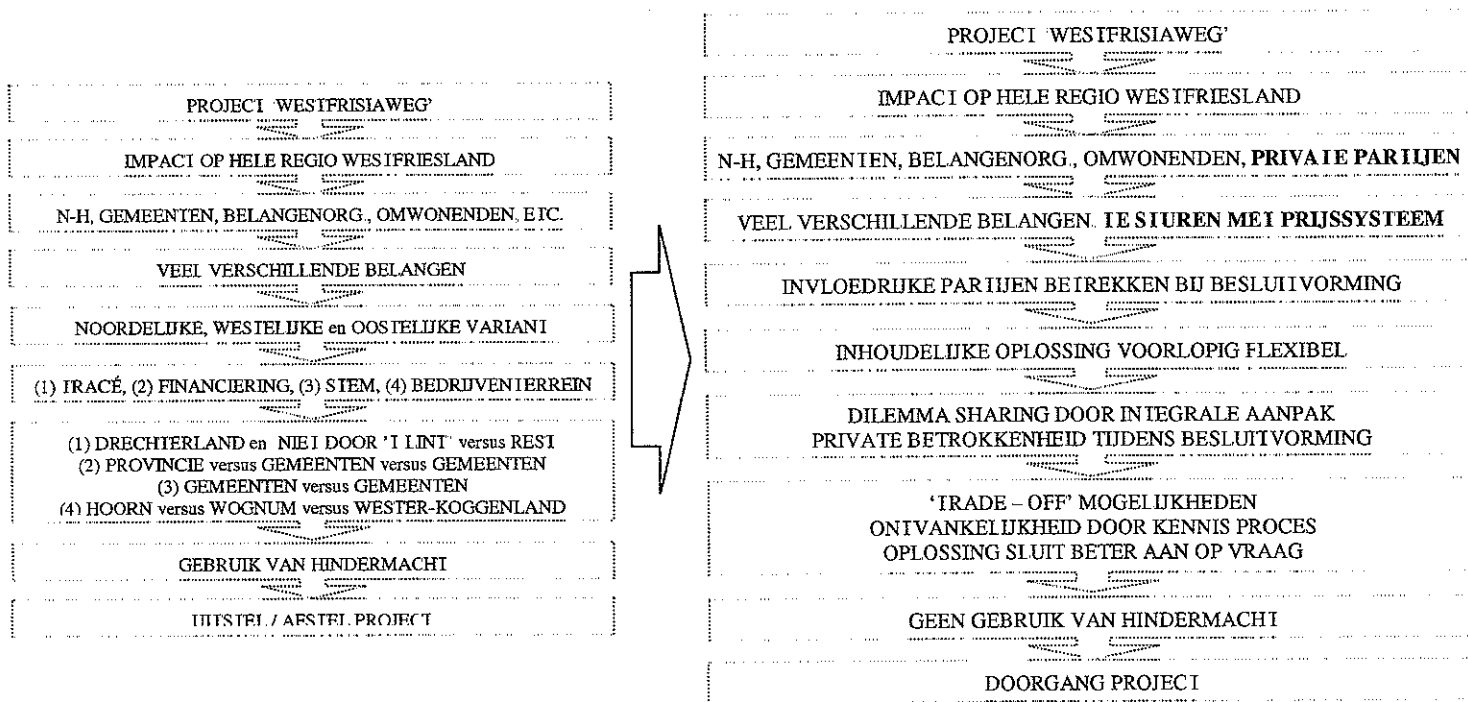
*In het project 'Westfrisiaweg' is door publieke partijen uit de stuurgroep te kennen gegeven dat zij private partijen pas willen betrekken bij het project zodra publieke overeenstemming is bereikt over het te volgen tracé. Hiermee vervalt de mogelijkheid om politieke besluitvorming te versnellen.*

In het PPS – model opereren partijen met een maatschappelijk probleem op hetzelfde integrale niveau als private partijen die oplossingen realiseren. De vraag van gebruikers wordt direct omgezet in oplossingen, zonder tussenkomst van publieke partijen die daartoe een gespecificeerd programma van eisen opstellen. Vraag en aanbod zijn beter op elkaar afgestemd.

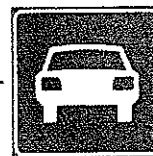
*Bij project 'Westfrisiaweg' opereren bewonersverenigingen op hetzelfde integrale niveau als woningbouwcorporaties. Woningbouwcorporaties kunnen wensen van bewonersverenigingen direct vertalen in oplossingen. Oplossingen sluiten beter aan op wensen van bewonersverenigingen, die daardoor geneigd zijn het plan te steunen.*

Het nadeel van betrokkenheid van veel partijen, is de beheersbaarheid van het besluitvormingsproces op integraal niveau. De beheersing van het besluitvormingsproces op integraal niveau is besproken in subhoofdstuk 6.6. 'Beheersbaarheid van het besluitvormingsproces'. De belangrijkste beheersmaatregelen zijn: indeling naar niveau *tijdens* het proces, gelaagde structuur, gemandateerde vertegenwoordigers en personele bezetting.

De manier waarop de mate van overeenstemming verbetert door toepassing van het PPS – model, wordt grafisch weergegeven in figuur 9-9.



Figuur 9-9: Mate van overeenstemming verbetert door toepassing van het PPS – model ten opzichte van de huidige situatie bij project 'Westfrisiaweg'



### 9.3. Samenvatting en conclusie

In dit hoofdstuk is het PPS – model getoetst op zijn:

- invloed op de haalbaarheid
- toepasbaarheid

Hiertoe is een vergelijking gemaakt tussen project 'Westfrisiaweg' in Noord-Holland en het fictieve project 'Westfrisiaweg plus', waarop het PPS – model is toegepast.

De relevantie van betrokken partijen is onderzocht met een 'actorenscaan'. Deze actorenscaan is tijdsgebonden; belangen zijn niet volledig kenbaar en belangen en standpunten kunnen in de loop van het proces veranderen.

Bij project 'Westfrisiaweg' beschouwt Provincie Noord-Holland als enige orgaan het project op integraal niveau. Op projectniveau zijn een stuurgroep, een ambtelijke werkgroep en een klankbordgroep betrokken. Ondanks provinciale en gemeentelijke bijdragen kent het project 'Westfrisiaweg' een tekort van (minimaal) € 117 mln. Bovendien heerst onder betrokken partijen verdeeldheid over verschillende belangrijke zaken, waardoor besluitvorming vertraagt. De financiële status en het gebrek aan voldoende overeenstemming leiden waarschijnlijk tot een gedeeltelijke uitvoering van project 'Westfrisiaweg'.

Het PPS – model leent zich voor gecombineerde projecten, waarbij de onrendabele Westfrisiaweg ruimtelijk en financieel wordt gecombineerd met (onder andere) rendabele projecten. Ruimtelijk combineren biedt de mogelijkheid tot synergie, financieel combineren de mogelijkheid tot verevening.

Deze mogelijkheden zijn voldoende aanwezig in regio Westfriesland.

Door verevening en synergie met andere projecten zal het financieel tekort bij project 'Westfrisiaweg plus' afnemen. De mate waarin het tekort afneemt wordt hier niet verder beschouwd. De toename van de maatschappelijke waarde zou in theorie een hoger budget moeten rechtvaardigen. Hiermee wordt de financiële haalbaarheid verder verhoogd.

In het PPS – model zijn meer (niet publieke) partijen op integraal niveau bij besluitvorming betrokken. Dit biedt verschillende voordelen:

- Partijen plaatsen hun belang in een grotere context. Zo ontstaat een mogelijkheid voor trade – off's.
- Partijen zijn eerder bereid een oplossing te accepteren, als zij het proces kennen dat aan besluitvorming is vooraf gegaan.
- Oplossing sluit beter aan op het probleem

Door deze voordelen verkleint de kans dat partijen gebruik maken van hun hindermacht, en neemt tegelijkertijd de kans op doorgang van het project toe.

In de procesgangen van beide projecten zijn veel vergelijkbare stappen zijn genomen. Het PPS - model lijkt daarmee niet ver af te staan van de huidige praktijk. Een verschil tussen de verschillende procesgangen is het *doel*, waartoe stappen worden genomen.

Te concluderen is dat het PPS – model theoretisch gezien toegepast kan worden in de huidige praktijk. Publieke organen zullen hun ambitie moeten aanpassen om hun rol in het PPS – model te kunnen vervullen.



#### 9.4. Bronvermelding casus – onderzoek

In het casus-onderzoek zijn de volgende bronnen geraadpleegd:

##### Rapporten

- [1] Startnotitie N23, 'Van A tot Z', door KvK, VNO-NCW, MKB e.a., datum?
- [2] Eindrapport financieringsmogelijkheden westfriisaweg, Metrum i.o.v. provincie Noord-Holland, 9 mei 2005
- [3] Verkeersonderzoek westfriisaweg samenvatting, Goudappel Coffeng, 6 juni 2005
- [4] Economische betekenis N23 Alkmaar-Hoorn-Enkhuizen, ECORYS Nederland BV en Grontmij i.o.v. Westfriese bedrijvengroep, HAL en KvK NW-Holland, 15 juli 2004

##### Overheidsstukken

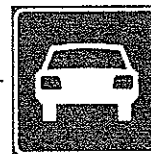
- [5] 'Ontwikkelen met kwaliteit, streekplan Noord-Holland Noord', oktober 2004.
- [6] Nota GS, Portefeuille Wegen, Verkeer en Vervoer, 28-06-2005

##### Interviews

- [7] Dhr. Valster en Mw. Nooij, projectleiders Westfriisaweg, provincie Noord-Holland, 07-10-2005
- [8] Dhr. Admiraal, hoofd grondgebiedzaken gemeente Stede Broec, 25-10-2005
- [9] Dhr. Moeijes, wethouder gemeente Wester Koggenland, 25-10-2005
- [10] Dhr. Avis, voorzitter georganiseerd bedrijfsleven Westfriesland en Noord Kennemerland, 25-10-2005
- [11] Dhr. De Boer, wethouder gemeente Heerhugowaard, 2-11-2005
- [12] Dhr. Hansen, wethouder gemeente Hoorn, 2-11-2005.
- [13] Dhr. Neefjes, wethouder gemeente Drechterland, 2-11-2005.
- [14] Dhr. Franx, wethouder gemeente Enkhuizen, 2-11-2005.
- [15] Dhr. Ursem, wethouder gemeente Obdam, 2-11-2005.
- [16] Dhr. Kruithof, Ballast Nedam Infra Noord-West, 14-12-2005
- [17] Dhr. Braakman, voorzitter actiegroep 'Niet door 't Lint', ...

##### Internet

- [18] [www.noordholland.nl](http://www.noordholland.nl)
- [19] [www.halterinbalans.nl](http://www.halterinbalans.nl)
- [20] [www.sdu.nl/staatscourant/gem](http://www.sdu.nl/staatscourant/gem)





## 10. Conclusies

In dit onderzoek is een PPS – model ontwikkeld, teneinde de haalbaarheid en daarmee de kans op realisatie van weginfrastructurele projecten te verhogen. In dit onderzoek wordt niet **de** oplossing gepresenteerd, maar **een** oplossing om de haalbaarheid van een weginfrastructureel project te vergroten.

De algemene vraagstelling luidt:

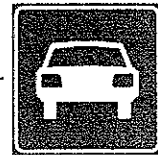
*Hoe kan een PPS – model zijn vormgegeven, dat voldoende ruimte biedt aan relevante partijen om inhoudelijk bij te kunnen dragen aan besluitvorming, teneinde de haalbaarheid van een regionaal weginfrastructureel project te verhogen, en waarin belangen van relevante partijen optimaal worden gediend?*

Het antwoord op deze vraag luidt:

*In het PPS – model, toegepast op combinatieprojecten, treden op integraal niveau partijen uit de traditionele rol van gebruiker, opdrachtgever en leverancier gezamenlijk op als opdrachtgever voor verschillende activiteiten op projectniveau. Hierbij wordt door verevening en synergie de financiële haalbaarheid verhoogd en door toepassing van een procesbenadering het belang van invloedrijke partijen optimaal behartigd, opdat zij besluitvorming niet zullen hinderen.*

Het PPS – model speelt in op de jongste ontwikkelingen in de bouwwereld, waarin overheden taken die oorspronkelijk in handen waren van Rijkswaterstaat door private partijen laten uitvoeren. Private partijen geven aan vroegtijdig bij planontwikkeling van publieke projecten te willen participeren.

Bovenstaande vraagstelling is gesplitst in zeven deelvragen, die in dit hoofdstuk één voor één worden beantwoord.



## 1. Wat zijn relevante partijen in een PPS bij een weginfrastructureel project en wat zijn hun belangen?

Partijen zijn ingedeeld naar drie rollen:

### **Gebruiker**

Een gebruiker is een partij of individu die de gevolgen ondergaat van een project, en daarmee het grootste belang heeft bij besluitvorming. Bij gebruikers heerst een tweestrijd: voor 'lusthebbers' geldt dat hun belang wordt behartigd door de doorgang van een project (reistijdverkorting, bereikbaarheid, veiligheid), voor 'lasthebbers' geldt dat niet (bouwoverlast, stankoverlast, geluidsoverlast, landschapsvervuiling). In het geval van weginfrastructuur gelden als gebruikers; automobilisten, omwonenden, maatschappelijke belangenorganisaties, regionaal bedrijfsleven, etc.

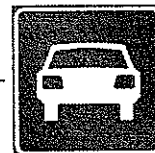
### **Opdrachtgever**

Een opdrachtgever is een publieke partij die één of meerdere partijen of individuen uit de groep gebruikers representeert. Het interne belang van een opdrachtgever komt daarom niet altijd overeen. Belangen zijn; veiligheid, welzijn, sociaal-economische ontwikkeling, milieu, etc. Opdrachtgevers beschikken over grote hindermacht, omdat zij op politiek niveau over eventuele doorgang beslissen. In het geval van regionale weginfrastructurele projecten zijn mogelijke partijen; Rijksoverheid, provincie, kaderwetgebied, gemeente, publieke adviesorganen t.a.v. welzijn / natuur, etc.

### **Leverancier**

Een leverancier is een private partij met inhoudelijke kennis en mankracht om een project te realiseren, en beschikt daarmee over grote produktiemacht. Het belang van een leverancier wordt bepaald door aandeelhouders, die uit winst oogmerk een pakket aandelen bezitten. In het geval van regionale weginfrastructurele projecten zijn mogelijke partijen; hoofdaannemer, onderaannemers, projectontwikkelaars, grondbezitters, investeerders, etc.

Gebruikers ervaren een (mobiliteits)probleem. Zij stellen een vraag naar 'maatschappelijke waarde'. Een opdrachtgever analyseert het probleem. Hij bepaalt een oplossingsrichting en stelt een programma van eisen (PvE) op waar een oplossing aan moet voldoen. De opdrachtgever zet het PvE in de markt. Op basis daarvan biedt een leverancier een oplossing aan voor het mobiliteitsprobleem. De opdrachtgever en een leverancier komen een prijs(systeem) overeen waarvoor het weginfrastructurele project wordt uitgevoerd.



## 2. Welke bouwprocesorganisatievormen worden in de huidige bouwpraktijk toegepast?

Bouwprocesorganisatievormen die worden onderscheiden, zijn:

### PPS

De betekenis van het begrip PPS is omstreden in zowel de bestudeerde literatuur als in de praktijk. De waarde van een algemeen geldende beschrijving van deze bouwprocesorganisatievorm is daardoor beperkt. Het PPS – model dat in dit rapport wordt beschreven richt zich niet alleen op minimalisatie van ontwikkelkosten, maar ook op maximalisatie van maatschappelijke waarde.

### Publiek model

In het publieke model wordt een project geheel zelfstandig door publieke partijen ontwikkeld, uitgevoerd en geëxploiteerd. Bij regionale weginfrastructurele projecten zal dit nooit het geval zijn omdat publieke partijen daarvoor voldoende kennis, materiaal en materieel ontberen.

### Traditioneel model

Het traditionele model is (nog steeds) de meest toegepaste bouwprocesorganisatievorm in de huidige bouwsector. In het traditionele model is een publieke partij verantwoordelijk voor het ontwerp en het onderhoud, een private opdrachtnemer is uitsluitend verantwoordelijk voor de uitvoering van een project. De private opdrachtnemer ontvangt hiervoor een *vooraf* overeengekomen prijs, zolang zijn werk voldoet aan de input-specificaties. In het traditionele model houdt een private opdrachtnemer geen rekening met maatschappelijke effecten van een project, ontstaan vaak hoge kostenoverschrijdingen door 'meerwerk', is het ontwerp niet afgestemd op uitvoering en onderhoud en bestaat geen mogelijkheid voor de private opdrachtnemer om innovatieve ideeën tijdens de planfase in te brengen.

### Concessiemodel

Het concessiemodel is een verzamelnaam voor verschillende bouwprocesorganisatievormen, die altijd bestaan uit een aantal van de volgende componenten: design – engineer – build / construct – maintain – operate – transfer. Het concessiemodel gaat uit van de life-cycle benadering, zodat genoemde componenten door een private opdrachtnemer op elkaar worden afgestemd. De private opdrachtnemer ontvangt hiervoor een *vooraf* overeengekomen prijs, zolang zijn werk voldoet aan de output-specificaties. In het concessiemodel houdt een private opdrachtnemer geen rekening met maatschappelijke effecten van een project, moet een private opdrachtnemer zich tijdens de planfase houden aan een aantal wettelijk vastgelegde procedures, en bestaat geen mogelijkheid voor de private opdrachtnemer om innovatieve ideeën tijdens de planfase in te brengen omdat hij in de praktijk pas laat in de planfase wordt gecontracteerd.

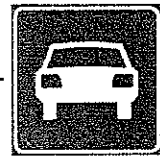
### Alliantiemodel

Het alliantiemodel kan in combinatie met elk van de andere bouwprocesorganisatievormen worden toegepast. Het alliantiemodel gaat uit van een gedeeld risico en een hechtere samenwerking tussen publieke en private partijen. Tijdens de planfase stellen zij in gezamenlijkheid output-specificaties op, die overeenstemmen met door de publieke opdrachtgever vooraf opgestelde kaders. De private opdrachtnemer ontvangt een *vooraf* overeengekomen prijs, zolang zijn werk voldoet aan de output-specificaties. In het alliantiemodel houdt een private opdrachtnemer beperkt rekening met maatschappelijke effecten van een project en moet een private opdrachtnemer zich tijdens de planfase houden aan een aantal wettelijk vastgelegde procedures.

### Bouwteam model

Het bouwteam model kan in combinatie met elk van de andere bouwprocesorganisatievormen worden toegepast. Het bouwteam model gaat uit van vroegtijdige betrokkenheid van



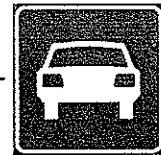


opdrachtnemende private partijen, zodat zij tijdens de planfase innovatieve ideeën inbrengen. Als het werk na de planfase wordt aanbesteedt in overeenstemming met de Europese aanbestedingsrichtlijn, dus in competitie, wordt de aannemer die in het voortraject heeft geparticipeerd waarschijnlijk gediskwalificeerd om zijn kennisvoordeel op concurrenten.

#### **Privaat model**

In het private model wordt een project geheel zelfstandig door private partijen ontwikkeld, uitgevoerd en geëxploiteerd. Bij regionale weginfrastructurele projecten zal dit nooit het geval zijn omdat private partijen de staatsrechtelijke mogelijkheid ontberen om gebied te onteigenen voor weginfrastructuur.

Elk van de bouwprocesorganisatievormen leent zich voor private (voor)financiering. Concluderend kan gesteld worden dat alle bouwprocesorganisatievormen, behalve PPS, uitgaan van een prijsgestuurde contractering, waarbij de maatschappelijke effecten van het project ondergeschikt zijn aan de prijs.



### 3. Welke factoren bepalen de haalbaarheid van weginfrastructurele projecten?

*Na jarenlang overleg, na het doorlopen van veel wettelijk vastgelegde procedures, en na aanzienlijke uitgaven die daartoe zijn gemaakt, wordt een weginfrastructureel project vaak onhaalbaar geacht en belandt het op een dood spoor. De mobiliteit in Nederland ondervindt schade door het gebrek aan de realisatie van nieuwe weginfrastructuur.*

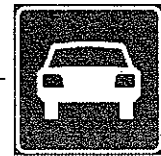
De overheid richt zich op bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid van de Nederlandse burger. Het is zijn verantwoordelijkheid om voor het 'mobiliteitsprobleem' een oplossing te vinden. Budget is vaak onvoldoende om de gevraagde prijs te kunnen betalen. De door weginfrastructuur gegenereerde inkomsten (wegenbelasting, benzineaccijns) kunnen de kosten niet dekken en komen de investeerders van dergelijke projecten niet toe. Een alternatieve financieringsbron is een randvoorwaarde voor veel weginfrastructurele projecten. Een project is financieel haalbaar als het nut voor zowel de gebruiker (maatschappelijke waarde minus prijs) als het nut voor de leverancier (prijs minus kosten) positief is.

Een weginfrastructureel project heeft een grote maatschappelijke impact. Hierdoor bestaan veel partijen die invloed (proberen) uit (te) oefenen op besluitvorming. De verscheidenheid aan belangen is een voedingsbodem voor conflicten. Bovendien bestaat er geen een eenduidige oplossing voor veel weginfrastructurele problemen, waardoor partijen verschillende oplossingen voorstaan. Veel van de betrokken partijen beschikken over hindermacht. Zij kunnen besluitvorming voor lange tijd doen stagneren. Partijen moeten op zo'n manier bij besluitvorming worden betrokken, dat zij hun hindermacht niet inschakelen.

Om de ontwikkeling van het wegennetwerk in een democratische en 'eerlijke' omgeving te laten plaatsvinden, zijn weginfrastructurele projecten omgeven door een fijnmazig net van wet- en regelgeving. Dit vormt een kader waarbinnen besluitvorming tot stand moet komen.

Concluderend wordt gesteld dat de haalbaarheid van weginfrastructurele projecten afhankelijk is van:

- financiering, zij het uit budget of een alternatieve financieringsbron.
- voldoende overeenstemming tussen relevante betrokken partijen, zodat zij hun hindermacht niet inschakelen.
- overeenstemming met wet- en regelgeving



#### 4. Hoe kunnen deze factoren worden beïnvloed?

##### **Alternatieve financieringsbron**

Een alternatieve financieringsbron is een randvoorwaarde voor weginfrastructurele projecten. Mogelijkheden daartoe zijn, private (voor)financiering, wegbeprijzing en combinatie met andere projecten.

##### Private (voor)financiering

Een private investeerder kan ontwikkelkosten voor een project op zich nemen. Met een langlopende afbetaalregeling wordt hem de lening met budget terugbetaald. Door private (voor)financiering worden publieke uitgaven uitgesteld en verspreid over meerdere jaren. Private (voor)financiering is geen structurele oplossing voor het financieringsprobleem.

##### Wegbeprijzing

Zodra een vorm van wegbeprijzing aanvaardbaar wordt geacht door politiek en maatschappij, kunnen infrastructurale projecten financieel worden geëxploiteerd. Budget is dan geen vereiste voor de ontwikkeling van infrastructurale projecten. De huidige maatschappij laat wegbeprijzing niet toe. Bovendien heeft Nederland zo'n dicht wegennet, dat automobilisten tolwegen eenvoudig kunnen mijden.

##### Combinatie met andere projecten

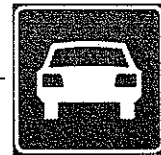
Bij combinatieprojecten worden rendabele en onrendabele projecten financieel en/of ruimtelijk gebundeld tot één financieel haalbaar project. Ruimtelijk combineren biedt de mogelijkheid tot synergie, financieel combineren de mogelijkheid tot verevening.

##### **Hindermacht niet inschakelen**

Het combineren van projecten zorgt ervoor dat partijen hun belang in een grotere context zien zodat ze hun eigen opvattingen weten te relativiseren, en de mogelijkheid om in onderling overleg te komen tot 'trade off's', waarbij partijen bereid zijn met oplossingen in te stemmen in ruil voor een tegemoetkoming (procesbenadering). Het combineren van projecten zorgt ervoor dat een project (nog) meer betrokken partijen kent. Een combinatieproject kenmerkt zich door grootschaligheid en complexiteit. Betrokken partijen hebben een duidelijk spelregelkader nodig waarin zij kunnen acteren. Om daarin te voorzien is een PPS - model een oplossing.

##### **Wet- en regelgeving**

Het PPS – model is in overeenstemming met de Wet ruimtelijke ordening (WRO), Wet Milieubeheer (Wmb), Tracéwet en de Europese aanbestedingsrichtlijn. Het gecombineerde project wordt vroeg in de planfase in concurrentie aanbesteedt. Als selectiecriteria geldt; 'het hoogste publieke nut'.



## 5. Hoe is een PPS - model vormgegeven waarin deze factoren positief kunnen worden beïnvloed?

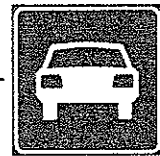
In het PPS – model wordt een onderscheid gemaakt tussen integraal niveau en projectniveau. Een PPS - verband opereert op integraal niveau als opdrachtgever voor verschillende activiteiten op projectniveau. De benodigde mate van overeenstemming tussen deelnemende partijen in het PPS – verband verschilt; partijen die de zwaarste rol spelen in besluitvorming zullen meer 'op één lijn' moeten zitten dan partijen op lager niveau. De samenstelling van het PPS – verband kan aangepast worden aan actuele ontwikkelingen. Toe- en uittreden van partijen gedurende de looptijd van het PPS – verband is onder bepaalde voorwaarden mogelijk. Voor de uitvoering van projecten kiest het PPS – verband per project de meest geëigende bouwprocesorganisatievorm.

In het PPS – model worden private partijen na één biedronde geselecteerd. Private consortia hebben geen reden om concurrentiegevoelige informatie achter te houden. Bovendien blijven transactiekosten beperkt. Door de vroegtijdige private betrokkenheid, kan optimaal gebruik worden gemaakt van hun vaardigheden. Tijdens de samenwerking blijft de inhoudelijke oplossing flexibel, zodat het resultaat steeds verder geoptimaliseerd kan worden, totdat het project financieel haalbaar en breed gedragen wordt. Door toepassing van het PPS – model ontstaat een aanbodgestuurde werkwijze waarbij een maatschappelijk probleem (vraag van gebruikers) en een oplossing (aanbod van leveranciers) op elkaar zijn afgestemd. Om te zorgen dat private partijen zich coöperatief blijven gedragen, wordt een prijssysteem overeengekomen waarbij private partijen geprikkeld worden om het belang van zijn publieke partner te ondersteunen, en waarbij de vergoeding wordt uitgekeerd in de staart van het proces. Bovendien zijn publieke partijen verzekerd van een 'serieuze' partner door een garantie die de private contractpartner op zijn aanbieding afgeeft.

Beheersbaarheid van het besluitvormingsproces in het PPS – model wordt gewaarborgd door betrokken partijen zelf te laten beslissen wie opereren op integraal niveau en wie afvloeien naar projectniveau, door een gelaagde structuur, door alle betrokken partijen op integraal niveau een mandaat af te laten geven en door de personele bezetting.

Negatieve aspecten van het PPS – model zijn: (1) een beperkt aantal marktpartijen kan voldoen aan de omvangrijke publieke vraag, (2) het gevaar op 'lock – in' bestaat en (3) een gecontracteerd privaat consortium zal zich moeten realiseren dat besluitvorming in een politieke omgeving meer tijd vergt dan zij gewend zijn.

Het PPS – model is toepasbaar op weginfrastructurele projecten waarin partijen moeten, willen en kunnen samenwerken. Projectkenmerken die dat bepalen kunnen worden gemeten.



## 6. Kan het model in de praktijk worden toegepast?

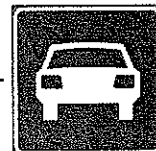
De mate waarin de huidige bouwpraktijk afstaat van het PPS – model laat zich 'meten' door de procesgang van het PPS – model te vergelijken met de procesgang van een bestaand project. In beide procesgangen worden veel vergelijkbare stappen genomen. Het PPS – model lijkt daarmee niet ver af te staan van de huidige praktijk. Een verschil tussen de verschillende procesgangen is het doel, waartoe stappen worden genomen. In het bestaande project zijn alternatieven ontwikkeld zodat een voorkeurstracé kan worden vastgesteld en een budget kan worden bepaald. In het PPS – model worden inhoudelijk vergelijkbare stappen genomen om de wenselijkheid van PPS te bepalen, een publieke benchmark op te stellen en om een private partner te selecteren.

In het werkelijke project geven gemeenten aan dat zij hun rol beperkt zien tot de planvorming van alleen de 'Westfrisiaweg', een ruimtelijke en maatschappelijke samenhang met andere projecten wordt niet besproken. Gemeenten passen besluitvorming toe op projectniveau. De rol op integraal niveau, die gemeenten krijgen toebedeeld in het PPS – model, past niet in hun verwachtingspatroon.

In het werkelijke project willen provincie en gemeenten een tracé vastleggen voordat private partijen worden betrokken. De crux van het PPS – model is dat private partijen worden betrokken vóórdat het project teveel inhoudelijk is vastgelegd.

In het werkelijke project worden werkgroepen bemand door publieke partijen, in het PPS – model door private partijen. Deze aanpak past in de strategie: "de markt, tenzij ...".

Concluderend wordt gesteld dat het PPS – model theoretisch gezien toegepast kan worden in de huidige praktijk. Het verwachtingspatroon van betrokken publieke organen is niet ingesteld op toepassing van het PPS – model. Zij zullen hun ambitie moeten aanpassen om hun rol in het PPS – model te kunnen vervullen.



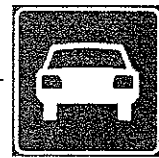
**7. Wordt de haalbaarheid van een specifiek project verhoogd door toepassing van het ontwikkelde PPS – model?**

Door verevening en synergie met andere projecten wordt de financiële haalbaarheid van een weginfrastructureel project verhoogd. De mate waarin de financiële haalbaarheid toeneemt wordt niet verder beschouwd. Door een toename van maatschappelijke waarde zou in theorie een hoger budget gerechtvaardigd zijn. Hiermee wordt de financiële haalbaarheid verder verhoogd.

In het PPS – model zijn meer (niet publieke) partijen op integraal niveau bij besluitvorming betrokken. Dit biedt verschillende voordelen:

- Partijen plaatsen hun belang in een grotere context. Zo ontstaat een mogelijkheid voor trade – off's.
- Partijen zijn eerder bereid een oplossing te accepteren, als zij het proces kennen dat aan besluitvorming is vooraf gegaan.
- Oplossing sluit beter aan op het probleem

Door deze voordelen vermindert de kans dat partijen gebruik maken van hun hindermacht, en neemt tegelijkertijd de kans op doorgang van het project toe.



## 11. Aanbevelingen

Bij toepassing van het PPS – model, moet een aantal zaken in overweging worden genomen.

### **Invloed van commerciële opbrengsten uit (deel)projecten op financiële haalbaarheid**

Om de invloed van verevening en synergie op de financiële haalbaarheid te bepalen, zullen maatschappelijke en commerciële opbrengsten van de (deel)projecten gekwantificeerd moeten worden. Hierbij speelt de tijdshorizon een belangrijke rol. Als vastgoed wordt gerealiseerd nadat weginfrastructuur is aangelegd, kunnen verdisconteerde opbrengsten disproportioneel in verhouding staan tot de hoge ontwikkelkosten van weginfrastructuur. Om deze verhouding te onderzoeken, wordt aanbevolen een financieel onderzoek uit te voeren.

### **Verdeling van publiek nut onder publieke opdrachtgever en privaat consortium**

Tijdens een PPS – verband wordt door betrokken partijen samengewerkt om het publiek nut te optimaliseren. Hierbij is sprake van een 'joint product'. De mate waarin het private consortium bijdraagt aan de ontwikkeling van het publieke nut is niet eenvoudig te meten. De mate waarin het private consortium wordt vergoed voor de ontwikkeling van publiek nut is daarom ook moeilijk te bepalen. Aanbevolen wordt om hierover vooraf duidelijke afspraken over te maken.

### **Verdeling van de vergoeding onder deelnemers in het private consortium**

De manier waarop de vergoeding onder private partijen in het consortium worden verdeeld, valt buiten de scope van dit onderzoek. Aanbevolen wordt om hier bij de oprichting van een privaat consortium duidelijke afspraken over te maken. Waarschijnlijk wordt de vergoeding gebaseerd op taak- en risicoverdeling.

### **Waardering maatschappelijke effecten**

In het prijssysteem speelt de monetarisering van maatschappelijke waarde een grote rol. Hiertoe wordt gebruik gemaakt van de OEEI-leidraad. Deze leidraad geeft kengetallen om economische effecten van weginfrastructuur te monetariseren. De maatschappelijke impact van een gecombineerd project reikt verder. Ook tijdswinst, landschapsinpassing, milieu-effecten en maatschappelijke impact van andere functies moet worden meegenomen om een volledig beeld te geven van de maatschappelijke waarde.

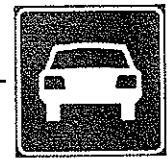
Aanbevolen wordt om de leidraad uit te breiden in zijn algemeenheid en door de publieke initiatiefnemer per project aanvullingen te laten opstellen voor projectspecifieke omstandigheden.

### **Toekomstige ontwikkelingen**

In het PPS – model moeten afspraken worden gemaakt met een houdbaarheidsperiode van enkele tientallen jaren. Omdat op geen enkele manier te voorspellen is wat in zo'n lang tijdsbestek kan gebeuren, zijn bijbehorende risico's niet te overzien. Aanbevolen wordt om in een contractovereenkomst flexibiliteitsbepalingen op te nemen om afspraken aan te kunnen passen aan eventuele toekomstige gebeurtenissen.

### **Toepassing buiten de regionale weginfrastructurele sector**

Het PPS – model is ontwikkeld voor regionale weginfrastructurele projecten. Problematiek rondom PPS speelt ook in andere sectoren zoals de gezondheidszorg en vastgoedontwikkeling, en op verschillende schaal zoals nationale projecten of stedelijke ontwikkeling. Het PPS – model kan wellicht ook op andere dan regionale weginfrastructurele projecten worden toegepast. Het verdient aanbeveling om deze toepassingsmogelijkheid te onderzoeken.



## Bronvermelding

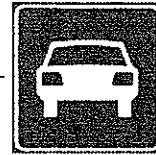
### Wetenschappelijke literatuur

- [1] De Ridder, Dictaat CT 5981, Collaboration and procurement procedures in the civil engineering industry, Delft, september 2004
- [2] De Bruin, Ten Heuvelhof, In 't Veld. Procesmanagement, over procesmanagement en besluitvorming, Delft, februari 2002
- [3] Verschuren, De probleemstelling voor een onderzoek, handleiding voor het maken van een probleemstelling voor een onderzoek, scriptie, nota of artikel, Utrecht, 1996
- [4] Spiering, Dewulf, Publiek Private Samenwerking bij infrastructurele en stedelijke projecten: rapportage resultaten enquête. Enschede, juli 2001
- [5] Spiering, Dewulf, p3bi in PPS: een visie. Uitgave van p3bi, Enschede, juni 2002
- [6] Spiering, Dewulf, Smit, De publieke visie op PPS, rapportage resultaten enquête en workshop. Uitgave van p3bi, Enschede, juni 2002
- [7] Marcel Canoy, Maarten Janssen, Ben Vollaard i.s.m. Gerbrand van Bork, Marcel Ham, PPS: een uitdagend huwelijk: Publiek-Private Samenwerking bij Combinatieprojecten, mei 2001
- [8] De Ridder, Conceptversie Living Building Atlas, mei 2005
- [9] Osborne, Public-Private Partnerships, Theory and practice in international perspective, London/New York, 2000
- [10] Van Ham en Koppenjan, Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur, wenkend of wijkend perspectief, Utrecht 2002
- [11] Van Twist, Dubbelspel, Publiek-private samenwerking en het management van verwachtingen, Utrecht, 2002.
- [12] Anbergen, Kernboekje vastgoed, hoofdstuk 6: Samenwerkingsvormen bij projectontwikkeling, p. 131-134, 2000
- [13] Borgt, 'Commercieel vastgoed, juridische almanak', hoofdstuk 2: Publiek-private samenwerking, p. 34-44, WEKA Law & Finance publishers, 1999
- [14] Osborne, Public-Private Partnerships, Theory and practice in international perspective, London / New York, 2000
- [15] Projectorganisatie Betuweroute, No guts, No story; het verhaal van de Waardse Alliantie, Utrecht, oktober 2005
- [16] Flyvbjerg, Holm, Buhl, Underestimating Costs in Public Works Projects, *Error or Lie?*, Denemarken, 2002
- [17] Edelenbos, Proces in Vorm: Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming van lokale ruimtelijke projecten, Utrecht, 2000
- [18] Pröpper, Steenbeek, De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders, Bussum, 1999
- [19] Edelenbos, Monnikhof, Spanning in interactie, Een analyse van interactief beleid in lokale democratie, Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam, 1998
- [20] Straathof, Van Dijk, Cultuurverandering bij de overheid, sturen of sleuren?, Utrecht, 2003
- [21] Boersma, Developing trust in international joint ventures, Rijksuniversiteit Groningen, 1999
- [22] Freeman, Strategic management: a stakeholders approach, Cambridge, 1984

### Rapporten & Artikelen

- [1] Informatieanalyse Luchtkwaliteit, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directie Communicatie, december 2005
- [2] Ex-ante beoordeling van grote infrastructuurprojecten: OEEI, OEI, KBA en beoordelingskader ICES-voorstellen, Van Wee, 2004. In: Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2004-2005, Grote projecten: inzichten en uitgangspunten. Achtergrondstudies
- [3] Enkele effecten van de Nota Mobiliteit deel III, Centraal Planbureau, 24 november 2005
- [4] Financieel beheer infrastructurele projecten, Rekenkamer Amsterdam, november 2005
- [5] Van Centraal naar Beter, onderzoeksbureau NYFER i.o.v. het ministerie van Verkeer en Waterstaat, Breukelen, april 2003
- [6] Nieuwe financiële instrumenten in publiek-private samenwerking, Algemene Rekenkamer, 3 juli 2002
- [7] Nota mobiliteit, van A naar Beter, ministerie van V&W en VROM, september 2005
- [8] PPS: een uitdagend huwelijk: Publiek-Private Samenwerking bij Combinatieprojecten, Marcel Canoy, Maarten Janssen, Ben Vollaard i.s.m. Gerbrand van Bork, Marcel Ham, mei 2001
- [9] De uitweg, projectgroep de uitweg (gebiedsontwikkeling A6/A9), juli 2003
- [10] Eerste besluit inzake project Mainport corridor Zuid (PMZ): De corridorbenadering, de scope en de PPS-aanpak. Tweede concept, 16 januari 2006. (PMZ is een initiatief van Rijkswaterstaat)
- [11] Werkwijzer vervlechting tracé/m.e.r.- en aanbestedingsprocedure bij infrastructurele projecten. Uitgave van ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat, Taskforce Publiek-Private Samenwerking, februari 2005
- [12] Nota mobiliteit, naar een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid, ministerie V&W en VROM, september 2004
- [13] Kiezen voor groei. Welvaart voor nu en later. Uitgave van ministerie van EZ en SZW, juli 2004.
- [14] 'Samen werken aan de weg., raamwerk voor publiek-private samenwerking in de wegeninfrastructuur', OC&C Strategy Consultants i.o.v. Kenniscentrum PPS (Ministerie van Financiën), Den Haag, april 2002
- [15] Evaluatie DBFM Rijksweg N31, Den Haag, juli 2004, uitgevoerd door Buck Consultants en John Cooper Consulting i.o.v. ministerie van V&W, ministerie van Financiën en RWS Noord-Nederland
- [16] Private participatie bij infrastructuurprojecten, B.P.A van Mil, uitgave van Berenschot Projectmanagement, 2000





- [17] Kostenramingen van grote infrastructuurprojecten, Rolf A. Noordsij, 2005. Tweede Kamer, Achtergrondstudies, vergaderjaar 2004–2005
- [18] Een Raamwerk voor Ramingen, Rijkswaterstaat i.s.m. adviesbureau IME consult, 1991
- [19] Nederlandse Competance Baseline (NCB), uitgave van Project Management Instituut (PMI), augustus 2005
- [20] PPS moet nu snel volwassen worden, Adriaan Visser, Twynstra Gudde, 20 september 2005
- [21] De provincie als regisseur van een samenwerking, Van den Donker, Erasmus universiteit Rotterdam, november 2005
- [22] Evaluatie van infrastructuurprojecten, Leidraad voor kosten-baten analyse. Carel J.J. Eijgenraam, Carl C. Koopmans, Paul J.G. Tang, A.C.P. (Nol) Verster. Uitgave van het Centraal Planbureau i.o.v. het ministerie van V&W en EZ, 2000
- [23] Publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling, De invloed van contextuele factoren op de intensiteit van de samenwerking, Van der Doe, Erasmus universiteit Rotterdam, mei 2005
- [24] Kosten – batenanalyse van verkeersveiligheidsmaatregelen, SWOV, 2005

### Interviews

- [1] Joep van Huijstee, directeur projecten, Ballast Nedam Infra, 22 juni 2005
- [2] Kees Klap, ..., IC+E, 13 juli 2005
- [3] Wim Leendertse, senior advisor market and procurement, Rijkswaterstaat, 05 juli 2005
- [4] Gijs Jurgens, senior consultant AT Osborne, 5 augustus 2005
- [5] Arjen de Geus, directeur projecten (directeur Wâldwei.com, N31), Ballast Nedam Infra, 1 juli 2005
- [6] Rob van Schravendijk, algemeen directeur projecten, Ballast Nedam Infra, 11 juli 2005
- [7] Wiebe Witteveen, project-adviseur, ECO, bouwdienst, Rijkswaterstaat (telefonisch), 30 november 2005
- [8] William van Niekerk, directeur IC+E, hoofd projectorganisatie Leeuwarden PPS3plus, 19 en 22 juli 2005
- [9] Jan Ochtman, Partner Twijnstra Gudde, 7 september 2005

### Internet

- [1] [www.ballast-nedam.nl](http://www.ballast-nedam.nl)
- [2] [www.uni-mannheim.de/mateo/verlag/diss/itakura/itakura.pdf](http://www.uni-mannheim.de/mateo/verlag/diss/itakura/itakura.pdf)
- [3] [www.vandale.nl](http://www.vandale.nl)
- [4] [www.verkeerenwaterstaat.nl](http://www.verkeerenwaterstaat.nl)
- [5] [www.pnz-rws.nl](http://www.pnz-rws.nl)
- [6] <http://rru.worldbank.org/Documents/Toolkits/Highways>
- [7] [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl)
- [8] [www.vrom.nl](http://www.vrom.nl)
- [9] [www.avv-rws.nl](http://www.avv-rws.nl)
- [10] [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)
- [11] [www.autosnelwegen.nl](http://www.autosnelwegen.nl)
- [12] [www.betuweroute.nl/files/kostenontwikkeling](http://www.betuweroute.nl/files/kostenontwikkeling)
- [13] [www.hslzuid.nl](http://www.hslzuid.nl)
- [14] [www.minvenw.nl](http://www.minvenw.nl)
- [15] [www.minfin.nl/PPS](http://www.minfin.nl/PPS)
- [16] [www.prince2.org.uk](http://www.prince2.org.uk)
- [17] [www.kvk.nl](http://www.kvk.nl)
- [18] [www.schiphol-amsterdam-almere.nl/wedstrijdreglement/ontwikkelcompetitie](http://www.schiphol-amsterdam-almere.nl/wedstrijdreglement/ontwikkelcompetitie)
- [19] [www.zuiderzeelijn.nl](http://www.zuiderzeelijn.nl)

### Symposia / Congressen

- [1] Symposium "De voortgaande ontwikkeling van publiek private samenwerking in Nederland", 10 maart 2005, Keynote speeches: Bert Herman Keijts (directeur-generaal RWS) en Gerrit Zalm (minister van Financiën)
- [2] Verslag van het symposium "Wâldwei Spegele", 8 december 2004
- [3] Cobouwcongres "Aanbesteden en innovatieve contractvormen" Groenekan, 10 november 2005
- [4] Symposium "Zeetogang IJmuiden", Delft, 27 mei 2005
- [5] Ontbijtsymposium 'Infrastructuur is ook vastgoed', 9 maart 2005 [[www.verkeerenwaterstaat.nl](http://www.verkeerenwaterstaat.nl)].

### Overig

- [1] Cobouw: BAM blaast A3 nieuw leven in, 22 juni 2005.
- [2] Cobouw: Unsolicited proposal op dit moment kansloos, 20 december 2005
- [3] Nota van inlichtingen ontwikkelcompetitie Schiphol – Amsterdam – Almere, RWS, 17 januari 2006
- [4] PPS magazine: De overheidsbijdrage als startpunt in plaats van sluitstuk, juni 2003
- [5] Cobouw: Zorg over RWS-prestatiecontracten is terecht, 24 februari 2006



## Bijlagen

*Behorend bij afstudeerrapport:*

# **Verhoging van de haalbaarheid van weginfrastructurele projecten door toepassing van een PPS – model**

**Maart 2006**

---

Name: Roderik M. Schunck  
Student #: 9752439  
Year of Commence: 1997  
MSc: Building Engineering  
Profile: Building Processes

---





## Inhoudsopgave bijlagen

<b>Bijlage 1: Publieke financiering</b> .....	<b>2</b>
<b>Bijlage 2: Wegbeprijzing</b> .....	<b>3</b>
<b>Bijlage 3: Combinatieprojecten</b> .....	<b>4</b>
<b>Bijlage 4: Private (voor)financiering</b> .....	<b>8</b>
<b>Bijlage 5: Relevante wet- en regelgeving</b> .....	<b>10</b>
Wet ruimtelijke ordening (WRO).....	10
Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) en tracé / m.e.r. – procedure.....	12
Europese aanbestedingsrichtlijnen .....	15
Vervlechting.....	17
<b>Bijlage 6: Noodzaak van een oplossing</b> .....	<b>20</b>
<b>Bijlage 7: 12 Pilotprojecten</b> .....	<b>21</b>
<b>Bijlage 8: Overzichtsschema van PPS – gerelateerde onderzoeksgebieden</b> .....	<b>22</b>
<b>Bijlage 9: Waarde- en geldstroom tussen Gebruiker, Opdrachtgever en Leverancier</b> .....	<b>23</b>
<b>Bijlage 10: Produktiemacht van leveranciers</b> .....	<b>24</b>
<b>Bijlage 11: Een definitie van PPS?</b> .....	<b>25</b>
<b>Bijlage 12: Bouwprocesorganisatievormen en hun tekortkomingen</b> .....	<b>26</b>
Traditioneel model .....	26
Bouwteam model .....	28
Concessiemodel .....	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
Alliantiemodel.....	34
<b>Bijlage 13: Mogelijke rechtsvormen</b> .....	<b>38</b>
<b>Bijlage 14: Bedrijfsjuridische organisatiestructuur project ‘Leeuwarden PPS3plus’</b> .....	<b>39</b>
<b>Bijlage 15: PPS – visie ‘Project Mainportcorridor Zuid’</b> .....	<b>40</b>
<b>Bijlage 16: Participatieladder van Edelenbos</b> .....	<b>41</b>
<b>Bijlage 17: Motieven om (niet publieke) partijen te laten participeren in besluitvorming</b> .....	<b>42</b>
<b>Bijlage 18: Unsolicited Proposal</b> .....	<b>43</b>
<b>Bijlage 19: Marktscan, PPC, PSC (Publieke wenselijkheid PPS)</b> .....	<b>44</b>
<b>Bijlage 20: Marktconsultatie</b> .....	<b>45</b>
<b>Bijlage 21: Ontwikkeling Maatschappelijke waarde</b> .....	<b>46</b>
<b>Bijlage 22: Ontwikkeling kosten en commerciële opbrengst</b> .....	<b>47</b>
<b>Bijlage 23: Vergelijking toepassingspotentieel PPS – model tussen vier projecten</b> .....	<b>48</b>
<b>Bijlage 24: Interviews Westfrisiaweg</b> .....	<b>53</b>

## Bijlage 1: Publieke financiering<sup>1</sup>

Publieke partijen kennen verschillende mogelijkheden om projecten te financieren:

### *Beschikbaarheidsvergoeding*

Een beschikbaarheidsvergoeding is een beloning voor het beschikbaar stellen van een product of dienst, bijvoorbeeld infrastructuur. De te leveren prestaties (output) dienen nauwkeurig te worden gespecificeerd. (N31: beschikbaarheid van rijstroken)

### *Gebruiksvergoeding*

Bij een gebruiksvergoeding is daadwerkelijk gebruik van het product of de dienst de grondslag voor betaling of bekostiging: hoe meer gebruik des te meer vergoeding. Op basis van een gebruiksvergoeding wordt het exploitatierisico voor een bepaalde periode overgedragen aan de ontvanger van deze vergoeding (de concessiehouder). De vergoeding kan worden betaald door de gebruiker, zoals bij tolheffing, maar ook door de overheid via schaduwtoel. (Wijkertunnel: X-bedrag per passant)

### *Subsidie*

Een subsidie is een éénmalige of periodieke financiële bijdrage aan personen of instellingen, die doorgaans onder voorwaarden wordt toegekend. Het Rijk gebruikt subsidies om de ontvanger voor een concrete tegenprestatie te belonen of de ontvanger te stimuleren bepaalde activiteiten wel of niet te ondernemen. De overheid kan een subsidie inzetten om projecten van de grond te krijgen die de private sector niet alleen kan realiseren omdat de netto contante waarde van baten en lasten negatief is (exploitatietekort). Wanneer het daadwerkelijke exploitatietekort lager uitvalt dan aanvankelijk door de ontvanger van de subsidie is voorgesteld, dient achteraf gecorrigeerd te worden. Dit kan door middel van een clawback- of benefit sharingsconstructie. (Zuiderzeelijn: Rijkssubsidie vooraf vastgesteld op € 2,73 mld. Gemeentelijke en Provinciale subsidies vooraf vastgesteld op € 1,02 mld)<sup>2</sup>.

### *Subsidie met benefit sharing of clawback*

Een clawback- of benefit sharingconstructie is een voorwaarde waarin is vastgelegd dat onder bepaalde condities een deel van de toe te kennen subsidie moet worden terugbetaald. Omdat de hoogte van de rijksbijdrage, de subsidie, bij projecten met veel onzekerheid vooraf lastig exact is vast te stellen, wil de overheid vanuit het principe van goed koopmanschap een deel van haar bijdrage terug krijgen als het uiteindelijke exploitatietekort lager uitvalt dan verwacht.

### *Garanties*

Bij een garantie komt een financiële verplichting van het Rijk naar een wederpartij pas tot uitbetaling als zich bij de wederpartij of bij een derde een bepaalde omstandigheid voordoet. Garanties kunnen worden ingezet om het risico voor investeerders en financiers te verlagen. (De Kop van Zuid, Rotterdam: gegarandeerde huurafname).

### *Leningen*

Door het verstrekken van een lening kan het rijk voor bepaalde tijd een project financieren tegen een vergoeding die niet afhankelijk is van de projectresultaten.

### *Aandelen*

Participatie in het aandelenkapitaal van een juridische entiteit, *joint-venture*, maakt het voor de overheid mogelijk (mede)zeggenschap uit te oefenen op het project, waarvoor de joint-venture is opgericht. Deelname in een joint-venture wordt als het meest risicovolle financieringsinstrument van de overheid gezien. (Leeuwarden PPS3plus: gemeente Leeuwarden participeert voor 40% in een speciaal voor het project opgerichte BV).

<sup>1</sup> Uit: Nieuwe financiële instrumenten in publiek-private samenwerking, Algemene Rekenkamer, 3 juli 2002

<sup>2</sup> [www.zuiderzeelijn.nl](http://www.zuiderzeelijn.nl)

## Bijlage 2: Wegbeprijzing

In Nederland wordt op dit moment op beperkte schaal tol geheven (Westerscheldetunnel, Kiltunnel, Nieuwerbrug)<sup>3</sup>. Het kabinet heeft onderzoek laten uitvoeren naar mogelijkheden voor wegbeprijzing door de 'commissie Nouwen' (ook wel : platform 'Anders betalen voor mobiliteit'). In het adviesrapport<sup>4</sup> van die commissie stelt zij dat tolheffing financieel en verkeerskundig succesvol en kansrijk is.

Het Platform heeft bij het opstellen van haar rapport het perspectief van de weggebruiker centraal gesteld en is daarbij uitgegaan van de volgende marktprincipes:

- Hanteer prijzen in plaats van belastingen of heffingen: de weggebruiker betaalt voor de geleverde dienst;
- Verschuif de financiële lasten van de auto van bezit naar gebruik: van vast naar variabel;
- Benut de opbrengsten voor de bouw, verbetering en onderhoud van de weginfrastructuur, inclusief het oplossen van de milieu- en ruimtelijke problematiek die dit met zich meebrengt: integrale afweging en transparante besteding;
- Organiseer de inning vanuit een landelijke onafhankelijke inningorganisatie: één rekening voor de weggebruiker;
- Zorg dat marktpartijen een grotere rol krijgen bij het ontwikkelen van voorstellen voor versnelling van aanleg en verbetering van de weginfrastructuur: planning van en besluitvorming over infrastructuur blijft bij de overheid;
- Werk toe naar verzelfstandigde wegbeheerders: stem het aanbod af op de vraag; zet de opbrengsten in het eigen gebied in; laat weggebruikers adviseren.

Tol geldt op die locaties waar de doorstroming substantieel verbetert door de aanleg. De uiteindelijke vormgeving vraagt maatwerk, omdat de effecten sterk afhangen van de vormgeving (vooral die van tarieven en de heffingsperiode). Het kabinet is voornemens voor een wettelijke basis te zorgen om tol mogelijk te maken<sup>5</sup>.

De Haagse politiek verandert regelmatig van standpunt over de invoering van 'kilometerheffing'; een vorm van tol waarbij de automobilist voor het gebruik van (bepaalde delen van) een weg een heffing betaalt. Ook over de besteding van de opbrengst van de kilometerheffing heerst onenigheid in Den Haag<sup>6</sup>. De vraag is of de maatschappij bereid is om voor het gebruik van wegen tol te betalen, terwijl dat nu voor iedereen vrij toegankelijk is.

De eenmalige kosten van invoering en de jaarlijkse kosten van het systeem zijn met de kennis en technologie van vandaag onoverkomelijk<sup>4</sup>. Het Kabinet onderzoekt tweejaarlijks of en wanneer het eindbeeld bereikt kan worden met een systeem dat de invoerings- en exploitatiekosten beperkt tot een redelijk percentage van de opbrengst<sup>4</sup>.

Zodra een vorm van wegbeprijzing aanvaardbaar wordt geacht door politiek en maatschappij, kunnen infrastructurele projecten financieel worden geëxploiteerd. Door de toegenomen rendabiliteit zullen private partijen waarschijnlijk bereid zijn om investeringen te willen doen in weginfrastructuur. Politiek budget is hoeft dan geen vereiste meer te zijn bij de ontwikkeling van infrastructurele projecten.

Regelmatig geuite kritiek tegen tolheffing is:

'Terug naar de Middeleeuwen', Nederland is te klein, Nederland heeft een te dicht wegennet.

Een ander soort wegbeprijzing is zogenaamde 'schaduwtol', waarbij een overheid per passant een bedrag uitkeert aan de investeerder (Wijkertunnel). Dit is een zogenaamde 'gebruiksvergoeding' (zie bijlage 1).

<sup>3</sup> [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)

<sup>4</sup> *Anders betalen voor Mobiliteit, mei 2005*

<sup>5</sup> *Nota mobiliteit 2005; van A naar Beter*

<sup>6</sup> "voorlopige steun kamer voor mobiliteitsplannen Peijs", [www.nu.nl](http://www.nu.nl), 29-11-05

### Bijlage 3: Combinatieprojecten

Drie soorten combinatieprojecten kunnen worden onderscheiden<sup>7</sup>:

1. Fysisch gecombineerd: bijvoorbeeld een damwand van een tunnel is ook de muur van de parkeergarage.
2. Aanpalend gecombineerd: bijvoorbeeld vastgoed langs en rondom de infrastructuur.
3. Financieel gecombineerd: kosten en opbrengsten van verschillende functies worden bij elkaar opgeteld.

In dit onderzoek zal de eerste vorm van combineren geen rol van betekenis spelen. Beschouwd worden de twee andere vormen van combineren, waarbij de aandacht vooral uitgaat naar de tweede variant.

Een mogelijkheid om de rendabiliteit van weginfrastructurele projecten te verbeteren is om het project financieel te combineren met andere projecten die wel rendabel zijn ('verevening'). Hierbij moet vooral gedacht worden aan vastgoedontwikkeling. Grote projecten in Nederland waarbij sprake is van deze vorm van combineren zijn Sijtwende (Voorburg), A2-Maastricht en de Zuidas in Amsterdam.

Een bijkomend voordeel van dergelijke projecten is de mogelijkheid op 'synergie'. Zodra de projecten niet alleen financieel, maar ook ruimtelijk worden gecombineerd kan dat een extra voordeel opleveren: als de projecten los worden beschouwd leveren ze minder waarde dan als je ze geïntegreerd beschouwt.

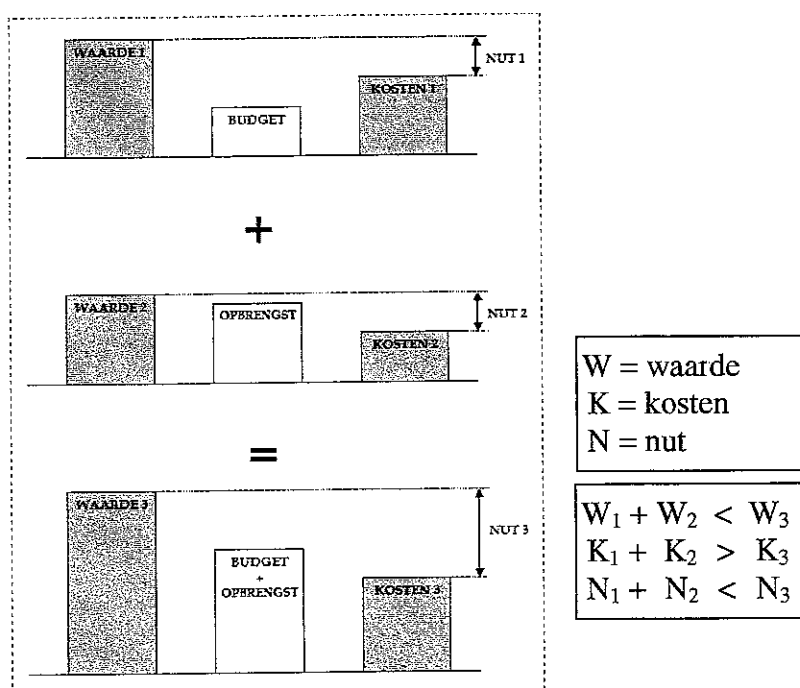
**Synergie:** situatie waarin het effect van twee of meer samenwerkende of gecombineerde organen of functies groter is dan de som van de effecten die elk van de organen of functies alleen zou kunnen opwekken.

**Verevening:** Het in evenwicht brengen van inkomsten en uitgaven

[www.vandale.nl]

Een voorbeeld. Een bedrijventerrein zonder goede ontsluiting is weinig waard. Een goed stuk weg is niets waard zonder goede bestemming. De combinatie van deze twee projecten echter, levert veel maatschappelijke waarde (bereikbaarheid, economische groeimogelijkheden, etc) en commerciële waarde (huur- en verkoopopbrengsten vastgoed) op.

In onderstaande figuur is deze situatie grafisch weergegeven.



Figuur 1: Verevening en synergie bij Combinatieprojecten

<sup>7</sup> Interview met Gijs Jurgens, senior consultant AT Osborne, 5 augustus 2005



Verevening en synergie zijn mooie begrippen, maar de mogelijkheid daartoe ligt niet voor het oprapen. Bij sommige projecten bestaan deze mogelijkheden helemaal niet. Er moet in het plangebied ruimte bestaan voor ontwikkeling van rendabele functies zoals bedrijventerreinen en woningbouw.

Bovendien is het is niet eenvoudig om een lagere overheid ervan te overtuigen dat hij bij de aanleg van een stuk weg, bij uitbouw van een woonwijk of bij aanleg van bedrijventerrein etc. rekening moet houden met een provinciale weg, en daar ook nog geld voor moet afstaan. Een gemeente moet er van overtuigd worden dat de opwaardering of aanleg van het weginfrastructurele project cruciaal is voor de ontwikkelingen van die gemeente, en dat de aanleg geen kans heeft zonder zijn bijdrage. Een private partij, die commercieel vastgoed ontwikkelt langs een weginfrastructureel project, zal niet voetstoots een deel van zijn commerciële opbrengsten afstaan.

In de wetenschappelijke literatuur wordt de mogelijkheid op verevening en synergie onderschreven<sup>8 9 10 11 12 13</sup>.

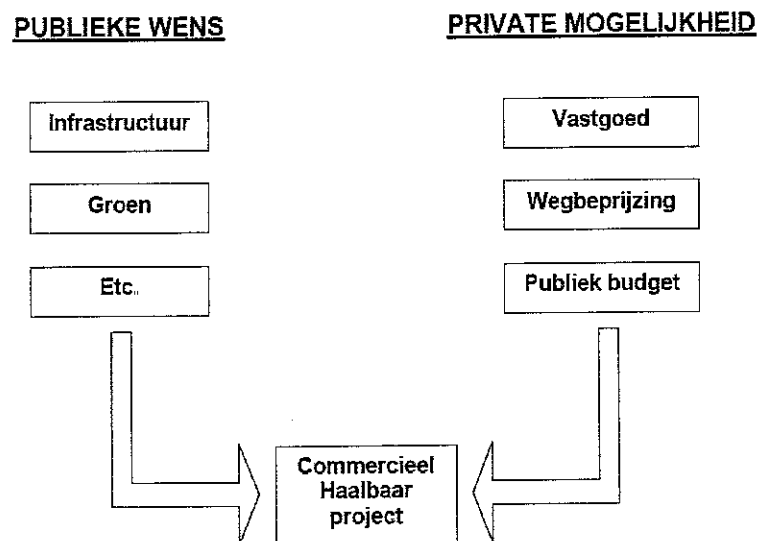
Kouwenhoven zegt dat PPS gericht moet zijn op synergie bij de realisatie van convergente doeleinden<sup>8</sup>.

De Ridder pleit voor bundeling van 'niet noodzakelijke projecten' (projecten met een te gering overheidsbudget) met 'commerciële' (rendabele) projecten<sup>12</sup>.

Spiering en Dewulf schrijven als conclusie van een onderzoek over PPS<sup>9</sup>:

*"Een integrale projectbenadering is noodzakelijk: een combinatie van functies in een project vergroot de kans op het genereren van opbrengsten en daarmee het aantal mogelijkheden voor PPS".*

Ronald W. McQuaid noemt in<sup>13</sup> *synergie* één van de doelen van partnerships.



Figuur 2: Combineren van projecten tot één haalbaar project

<sup>8</sup> *Publiek Private Samenwerking bij infrastructurele en stedelijke projecten: rapportage resultaten enquête. Enschede, juli 2001, Drs. W.D. Spiering, Prof. dr. G.P.M.R. Dewulf*

<sup>9</sup> *p3bi in PPS: een visie. Uitgave van p3bi, Enschede, juni 2002, Drs. W.D. Spiering, Prof. dr. G.P.M.R. Dewulf*

<sup>10</sup> *De publieke visie op PPS, rapportage resultaten enquête en workshop. Uitgave van p3bi, Enschede, juni 2002, drs. M. Smit, Drs. W.D. Spiering, Prof. dr. G.P.M.R. Dewulf*

<sup>11</sup> *PPS: een uitdagend huwelijk. Publiek-Private Samenwerking bij Combinatieprojecten, Marcel Canoy, Maarten Janssen, Ben Vollaard i.s.m. Gerbrand van Bork, Marcel Ham, mei 2001*

<sup>12</sup> *Conceptversie Living Building Atlas, prof. dr. ir. H.A.J. de Ridder, Delft, mei 2005*

<sup>13</sup> *Public-Private Partnerships, Theory and practice in international perspective. Stephen P. Osborne, uitgever: Routledge, London / New York, 2000*

In een uitgave van het Centraal Planbureau<sup>14</sup> worden de voornaamste kenmerken van combinatieprojecten genoemd:

- Complexiteit en grootschaligheid  
De complexiteit kan ook tot uitdrukking komen door de procesmatige complexiteit. (Veel belangen, veel procedures, veel risico's, etc.)
- Betrokkenheid meerdere overheden met verschillende belangen  
Voorheen was infrastructuur een taak van RWS, en vastgoed een taak van gemeenten. Nu zijn ze verplicht samen te werken (2 betalen = 2 bepalen). Iets dergelijks geldt overigens vaak ook voor private partijen. De infra-tak is meestal gescheiden van de vastgoed-tak van een aanneembedrijf. Ook zij zullen moeten leren om in de toekomst meer samen te werken.
- Publiek-private samenwerking in planfase  
Als private partijen pas na de planfase worden betrokken, is van 'echte' samenwerking geen sprake.

Volgens OC&C<sup>15</sup> ligt het voordeel van combineren van projecten vooral in onderstaande zaken:

- Betere ruimtelijke afstemming tussen projectonderdelen.  
Een (snel)weg bepaalt voor een groot gedeelte de mogelijke bestemmingen voor het hele gebied. Het kan dan verstandig zijn het wegconcept en de gebiedsontwikkeling in samenhang te bekijken.
- Economies of scale.  
Bij groots inkopen van diensten van vergelijkbare aard (bijv. beheersdiensten of grondwerkzaamheden van verschillende projecten) zijn significante kostenvoordelen te behalen.
- Verbeterde coördinatie.  
Sommige activiteiten kunnen eenvoudig parallel plaatsvinden als ze bij één partij zijn ondergebracht. Op die manier bijvoorbeeld, hoeft een stuk weg maar één keer te worden afgesloten bij verschillende werkzaamheden.

Volgens OC&C zijn er ook argumenten om juist niet verschillende projecten met elkaar te combineren:

- Maximale marktspanning (concurrentie).
  - Slechts een beperkt aantal marktpartijen kunnen de vraag aan (en het consortium is waarschijnlijk niet op alle terreinen de best denkbare partij)
  - 'Lock-in'. Bij vergaand integreren kan een marktpartij zichzelf door (zelfgeïntroduceerde) complexiteit en samenhang tussen functies onmisbaar maken.
- Optimale schaal.  
De projectonderdelen hebben vaak een andere optimale schaalgrootte. Zo zal het verkeersmanagement van een enkel verkeersplein niet haalbaar zijn voor een aannemer. Beter is om die werkzaamheden te bundelen op grotere schaal (en dus per regio door één, andere, partij te laten uitvoeren).
- Optimale tijdshorizon.  
De projectonderdelen duren vaak niet allemaal even lang. Het is dan onnodig (en soms ongunstig) om voor alle projectonderdelen dezelfde looptijd te nemen. Dat zorgt indirect voor een afgenomen marktspanning.
- Maximale transparantie.  
De overheid verlangt transparantie van zaken die zij aan marktpartijen uitbesteden. De transparantie is het grootst als alle afzonderlijke projectonderdelen zouden worden gescheiden, elk met hun eigen eindproducten en kosten.

Bij combinatieprojecten is de tijdshorizon belangrijk. Het scheelt of eerst de rendabele of eerst de onrendabele projecten worden uitgevoerd. Bij de A2 Maastricht bijvoorbeeld, wordt vastgoed gebouwd boven en naast een tunnel. Eerst zal de tunnel moeten worden gebouwd voordat er met vastgoed kan worden begonnen. De verhouding van de kosten van de tunnel en de opbrengsten van vastgoed

<sup>14</sup> PPS: een uitdagend huwelijk. Publiek-Private Samenwerking bij Combinatieprojecten, Marcel Canoy, Maarten Janssen, Ben Vollaard i s.m. Gerbrand van Bork, Marcel Ham, mei 2001

<sup>15</sup> 'Samen werken aan de weg', raamwerk voor publiek-private samenwerking in de wegeninfrastructuur, OC&C Strategy Consultants i.o.v. Kenniscentrum PPS (Ministerie van Financiën), Den Haag, april 2002

verhouden zich ongeveer 20 : 1<sup>16</sup>. Als de opbrengst van het vastgoed wordt verdisconteerd, blijft er nauwelijks iets van over.

---

<sup>16</sup> *Interview met Gijs Jurgens, senior consultant AT Osborne, 5 augustus 2005*

#### Bijlage 4: Private (voor)financiering

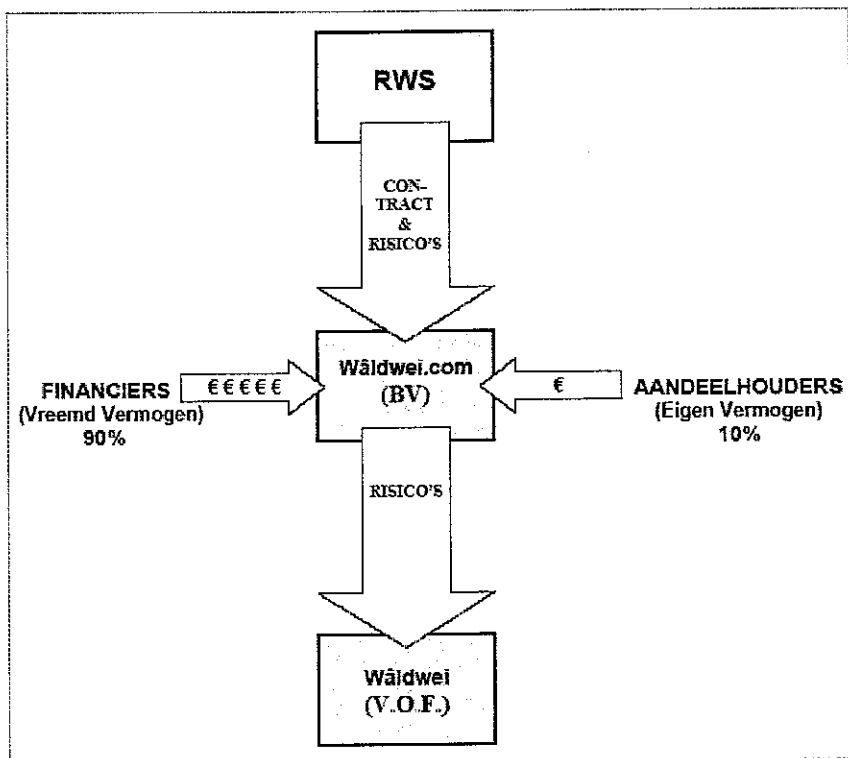
Zodra een project (mede) wordt gefinancierd door private partijen wordt vaak een privaatsamenwerkingsverband (consortium) aangegaan tussen aannemers en financiers (meestal banken). Van de voorfinanciering van een project nemen de financiers veruit het grootste deel voor hun rekening (80-100 %).

##### Financieringsconstructie bij de N31 in Friesland (project Wâldwei.com)

De totale aanneemsom bedraagt ca. € 80 mln. Het volledige bedrag wordt voorgefinancierd door een, speciaal voor het project opgericht, privaatsamenwerkingsverband (10% eigen vermogen van aandeelhouders van het private consortium, 90% vreemd vermogen van externe financiers). Zie figuur 3.

De betalingsregeling houdt in dat RWS, gedurende de concessieperiode (15 jaar), maandelijks een 'beschikbaarheidsvergoeding' betaald. De vergoeding neemt af bij rijstrookafsluitingen en boetepunten (boetepunten bijv. voor te late oplevering of auto-ongevallen door het werk). De vergoeding bedraagt ca. € 1 mln per maand. Daarnaast wordt er bij oplevering van de weg een aanzienlijk bedrag (€ 40 mln) ineens betaald (bullet payment)<sup>17 18</sup>.

Bij langlopende contracten wordt een verbinding aangegaan met een lange looptijd. Bij weginfrastructurele projecten van grote schaal kunnen concessieperioden oplopen tot 30 jaar of langer.



Figuur 3: Financieringsconstructie Wâldwei.com [Interpretatie auteur op basis van<sup>17 18</sup>]

<sup>17</sup> Evaluatie DBFM Rijksweg N31, Den Haag, juli 2004, uitgevoerd door Buck Consultants en John Cooper Consulting i.o.v. ministerie van V&W, ministerie van Financiën en RWS Noord-Nederland.

<sup>18</sup> Interview met Arjen de Geus, directeur projecten (directeur Wâldwei.com, N31), Ballast Nedam Infra, 01-07-05

Private (voor)financiering kent een aantal voordelen voor publieke opdrachtgevers....

- Controlerende rol van financiers
- Doorgang van het project

#### *Controlerende rol van financiers*

Een financier neemt een deel van de controlerende functie van de publieke opdrachtgever over. Financiers vermijden risico's en zullen daarom alleen participeren als zij overtuigd zijn van het succes van een project (overigens zal de financier daarom beproefde techniek verkiezen boven technische innovatie). Bovendien zullen zij proberen ervoor te zorgen dat de aannemer het werk volgens specificaties en op tijd af krijgt.

#### *Doorgang van het project*

Bij gebrek aan actueel politiek budget kan private (voor)financiering projecten doorgang laten vinden. Dat kan in het politiek belang van zittende bestuurders zijn.

... en nadelen:

- Overheid kan goedkoper lenen
- Lange afbetalingsregeling past niet in het huidige kasstelsel
- Er wordt beslag gelegd op toekomstige budgetten
- Hoge transactiekosten

#### *Overheid kan goedkoper lenen*

De overheid kan goedkoper geld lenen dan private partijen. De reden daarvoor is de vrijwel onuitputtelijke bron van inkomsten van de overheid door belastinginname. Het risico van faillissement van de overheid is daardoor nihil.

Dat zou betekenen dat het goedkoper is als overheden zelf de voorfinanciering zouden doen, in plaats van geld te lenen bij private partijen.

#### *Lange afbetalingsregeling past niet in het huidige kasstelsel*

De leningen die de overheid afsluit met private financiers zijn veelal van een langlopende aard (5-30 jaar). De meerjarenbegroting van de rijksoverheid is niet ingesteld op zulke lange perioden. De rijksbegroting wordt opgesteld voor een periode van vier jaar. Het huidige kasstelsel van de overheid zou dus wellicht herzien moeten worden, om ook langlopende betalingsverplichtingen in de begroting op te kunnen nemen<sup>19</sup>.

#### *Er wordt beslag gelegd op toekomstige budgetten*

Private (voor)financiering betekent in feite dat de betaling van projecten wordt uitgesmeerd over een lange termijn. Hieronder wordt verklaard hoe beslag op toekomstig budget nadelige gevolgen kan hebben.

Te weinig politiek budget → private voorfinanciering → meer projecten mogelijk op korte termijn → uitgaven worden vastgelegd voor lange perioden → in navolgende periode stapelen leningen zich op → politiek budget wordt geheel besteed aan afbetaling van leningen → geen duurzame oplossing.

#### *Hoge transactiekosten*

Om vooraf zekerheid te hebben dat zij met een 'gezond' project de zee in gaan laten financiers bij het aannemersconsortium een *due diligence* onderzoek uitvoeren.

Extra kosten die daardoor gemaakt worden kunnen hoog oplopen. Bij project Wâldwei.com bedroegen de kosten voor het due diligence onderzoek en de kosten voor het opstellen van een financieel model ca. € 1,5 mln<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Verslag van het symposium "Wâldwei Spegele", 8 december 2004

<sup>20</sup> Interview met Arjen de Geus, directeur projecten (directeur Wâldwei.com, N31), Ballast Nedam Infra, 01-07-05

## Bijlage 5: Relevante wet- en regelgeving

Deze bijlage bestaat uit vier onderdelen:

- Wet ruimtelijke ordening (WRO)
- Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) en tracé / m.e.r. – procedure
- Europese aanbestedingsrichtlijnen
- Vervlechting

### Wet ruimtelijke ordening (WRO)

Hoe Nederland er nu en in de toekomst uit moet zien, wordt geregeld in ruimtelijke plannen. Hoe deze tot stand komen en gewijzigd worden, is geregeld in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) uit 1965<sup>21</sup>. De ruimte in Nederland wordt door verschillende overheden ingericht: rijk, provincie en gemeente. Elke overheid maakt daarvoor haar eigen ontwerp. Het rijk vat zijn plannen samen in een *planologische kernbeslissing* (PKB), de provincie in *streekplannen* en de gemeente in *bestemmingsplannen*.

#### Rijk: Planologische Kernbeslissing (PKB) / Nota Mobiliteit

Een PKB is een ruwe, globale schets van de inrichting van de ruimte en wordt ook wel structuurschema genoemd. PKB's kunnen betrekking hebben op verschillende onderdelen die met ruimtelijke ordening te maken hebben (Mainportontwikkeling Rotterdam, Waddenzee, groene ruimte, militaire terreinen etc.). De PKB die de ontwikkeling van de hoofdweginfrastructuur beschrijft is de *Nota Mobiliteit*. De Nota Mobiliteit is de opvolger van het Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-2).

In de Nota Mobiliteit wordt het ruimtelijk beleid, zoals vastgelegd in de *Nota Ruimte*, verder uitgewerkt en wordt het verkeers- en vervoerbeleid beschreven. Een PKB heeft een geldigheidsduur van vijftien jaar vanaf het moment dat de nota in werking treedt.

Een PKB is 'indicatief' van karakter. Dit betekent dat lagere overheden bij het vaststellen of herzien van hun plannen met de PKB rekening moeten houden. Bepaalde onderdelen van de PKB zijn wél bindend. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer kabinet of Tweede Kamer bepaalde locaties willen vrijhouden of juist willen bestemmen voor een bepaalde functie. Dit kan het geval zijn bij grote weginfrastructurele projecten.

#### Provincie: Streekplan en Waterschappen

Gedeputeerde staten, het dagelijks bestuur van een provincie, stellen een streekplan op. De gedeputeerde staten vragen advies aan de provinciale planologische commissie. Daarna stellen de gedeputeerde staten voor één of meer delen van de provincie, of voor de gehele provincie een streekplan op. Elke tien jaar moet het streekplan worden herzien en elke vier jaar geëvalueerd. Provincies zijn niet geheel vrij de beschikbare ruimte in te vullen. Streekplannen moeten passen binnen de plannen die het rijk maakt voor Nederland. Net zoals de plannen van de gemeenten - bestemmingsplannen - moeten stroken met de provinciale streekplannen.

Onder provinciaal bewind vallen ook waterschappen. Waterschappen hebben tot taak om in een bepaalde regio de waterhuishouding te regelen. Het beheersgebied wordt niet begrensd door provincie- of gemeentegrenzen, maar door stroomgebieden van water in een bepaalde regio. Bij weginfrastructurele projecten, die invloed kunnen hebben op de waterstand of de waterkwaliteit in een gebied, moeten vergunningen van het betreffende waterschap worden verkregen.

#### Gemeente: Bestemmingsplan

Voor elk bouwproject is een bouwvergunning nodig, die wordt uitgegeven door de betrokken gemeente. Een bouwvergunning wordt alleen verstrekt als het project strookt met het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan geldt zowel voor burgers, bedrijven als voor de gemeente zelf. Bestemmingsplannen bevatten niet alleen regels over het grondgebruik, maar bijvoorbeeld ook over maximale hoogte en breedte van bouwwerken. In principe moet een bestemmingsplan elke tien jaar opnieuw worden geactualiseerd. Past een bouwplan niet in het bestemmingsplan, dan kan de gemeente onder bepaalde voorwaarden vrijstelling verlenen (artikel 19 procedure).

<sup>21</sup> [www.vrom.nl](http://www.vrom.nl)

Er zijn drie mogelijkheden voor een burger die invloed wil uitoefenen op de vaststelling van een bestemmingsplan<sup>22</sup>:

- **Inspraak.**  
Voordat de gemeente een bestemmingsplan opstelt, zet zij haar ideeën op papier. Vervolgens peilt de gemeente op een inspraakbijeenkomst de mening van de bevolking en van andere belanghebbenden.
- **Bezwaarprocedure**  
Na de inspraakprocedure, stelt de gemeente een ontwerp-bestemmingsplan op. Gedurende vier weken ligt het plan ter inzage in het gemeentehuis. Burgers kunnen schriftelijk bezwaar maken op het voorlopige plan.
- **Beroep instellen**  
Het bestemmingsplan nadert zijn voltooiing. Het plan heeft inmiddels de goedkeuring van Gedeputeerde Staten (Provincie) en ligt het nog zes weken ter inzage bij de secretarie van de gemeente. Binnen die termijn kan iemand (schriftelijk) in beroep gaan bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in Den Haag

---

<sup>22</sup> [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)

## Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) en tracé / m.e.r. – procedure

Het MIT is een inhoudelijk samenhangend en tot en met 2010 financieel gedekt programma voor de aanleg- en benuttingsprojecten op het gebied van droge en natte infrastructuur<sup>23</sup>. In het MIT wordt bepaald welke projecten prioriteit hebben, en hoe het budget onder de projecten wordt verdeeld.

Als een project in het MIT is opgenomen moet deze de tracé / m.e.r. – procedure doorlopen.

### Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT)

De financiering van nieuwe infrastructuur gebeurt grotendeels centraal door de rijksoverheid.

Lagere overheden zijn verantwoordelijk voor de financiering van projecten die niet meer kosten dan € 11,34 miljoen<sup>24</sup>.

Alle projecten boven deze grens komen in aanmerking voor een rijksbijdrage. Om voor een rijksbijdrage in aanmerking te komen moeten lagere overheden een subsidievraag indienen bij het ministerie van V&W. Bij acceptatie erkent de minister van V&W het probleem en wordt het project opgenomen in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT).

Het MIT komt elk jaar uit als onderdeel van de begroting van het ministerie van V&W<sup>25</sup>. Het MIT geeft een actueel overzicht van infrastructuurprojecten die in Nederland op het programma staan, waarbij V&W is betrokken.

Een project moet eerst de tracé / m.e.r. – procedure succesvol doorlopen voordat het in uitvoering wordt genomen.

### Tracé / m.e.r. – procedure

De tracé / m.e.r. – procedure kent drie fasen, namelijk<sup>26</sup>:

1. *Verkenningfase*; De initiatiefnemer bepaalt karakter en scope van een project plus duidelijkheid omtrent betrokkenheid en eventuele (mede)financiering door andere (publieke of private) partijen. Meestal is de initiatiefnemer een publieke partij, maar theoretisch kan ook een private partij initiatiefnemer zijn.
2. *Planstudiefase*; ontwikkeling van en keuze uit alternatieven met inbegrip van de (milieu) gevolgen van elk alternatief.
3. *Realisatiefase*; de bouw van het werk.

Elk van deze fasen wordt voorafgegaan met een besluit over de eventuele doorgang (go / no go – beslissing) en de budgettering voor het project (respectievelijk intakebesluit, planstudiebesluit en realisatiebesluit). Zie figuur 4.

In een tracé/MER-procedure worden een aantal alternatieven ontwikkeld, inclusief het 'nul-alternatief'. Van alle alternatieven worden de interne en externe effecten bekeken en een keuze gemaakt voor een voorkeursalternatief. Dit voorkeursalternatief wordt uitgewerkt tot een ontwerp tracébesluit (OTB). De mate van detail: voor het OTB geldt ten opzichte van het voorkeursalternatief de mogelijkheid van een verschuiving van de as van het tracé van ten hoogste 100 meter aan elke zijde en van een verschuiving van ten hoogste twee meter naar boven of naar beneden<sup>27</sup>.

Het resultaat van een tracé/MER-procedure is een tracébesluit. Hierin ligt de ligging van het tracé gedetailleerd vastgelegd. Met behulp van zogenaamde 'flexibiliteitsbepalingen' kan nog marginaal van het ontwerp worden afgeweken<sup>28</sup>.

<sup>23</sup> [www.minvenw.nl](http://www.minvenw.nl)

<sup>24</sup> In het Nationale Verkeers- en Vervoersplan (NVVP) uit april 2003, wordt voorgesteld deze grens te verhogen van € 11,34 miljoen naar € 225 miljoen. Het ophogen van de grens leidt tot een aanzienlijke vermindering van het aantal projecten dat de MIT-procedure moet doorlopen

<sup>25</sup> *Infrafonds*

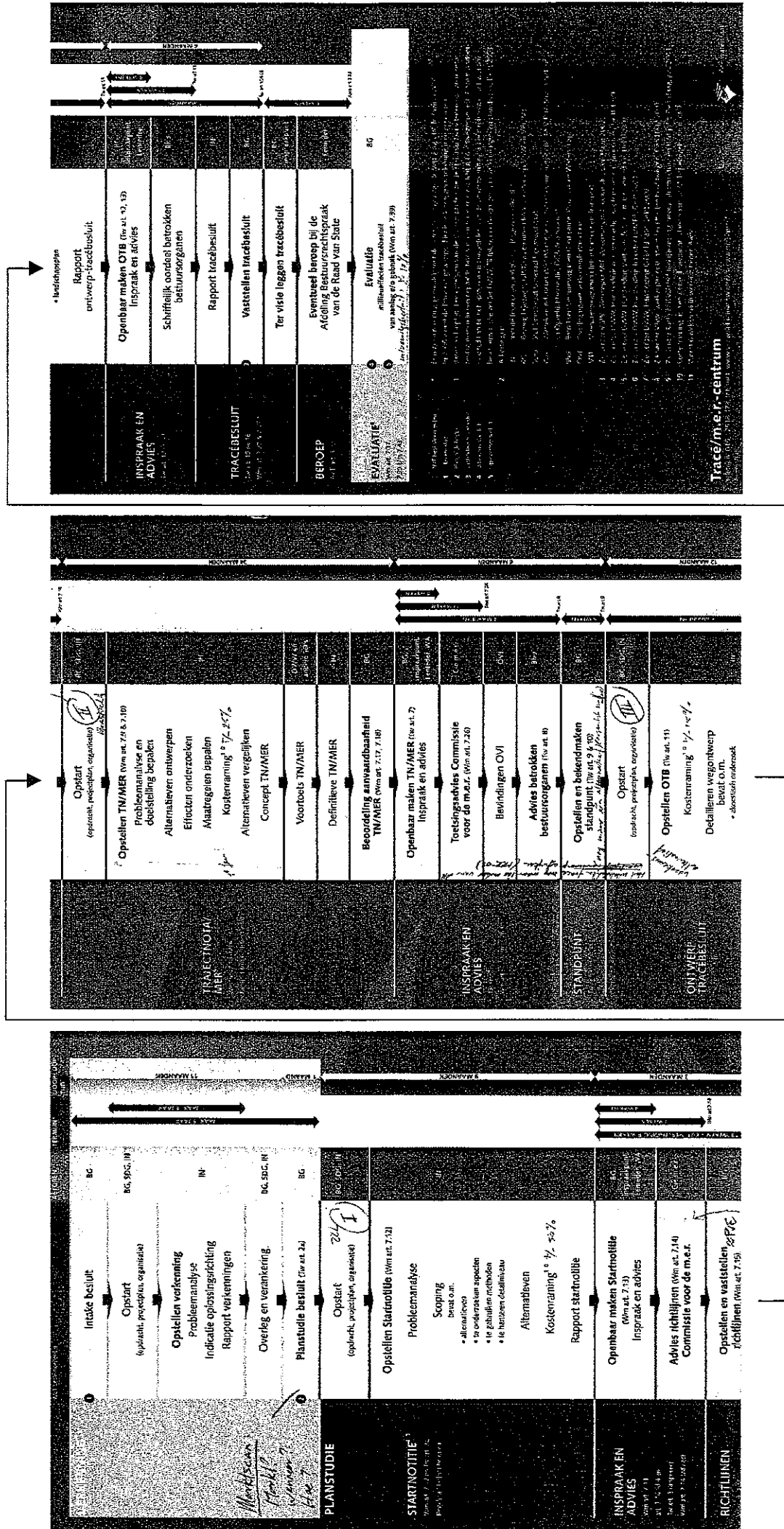
<sup>26</sup> *Werkwijzer vervlechting tracé/m.e.r.- en aanbestedingsprocedure bij infrastructurele projecten. Uitgave van ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat, Taskforce Publiek-Private Samenwerking, februari 2005*

<sup>27</sup> *Werkwijzer vervlechting tracé/m.e.r.- en aanbestedingsprocedure bij infrastructurele projecten. Uitgave van ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat, Taskforce Publiek-Private Samenwerking, februari 2005*

<sup>28</sup> *bij project HSL-zuid gold: 2 meter naar weerszijden en 0,5 meter omhoog of omlaag [interview met Klaas Visser, projectleider HSL 1, Ballast Nedam Infra, 28-06-05]*



Een tracé/MER-procedure kent een *minimale* doorlooptijd van vijf (!) jaar, afhankelijk van de hoeveelheid klachten/inspraak van belanghebbenden.



Figuur 4: Tracé / m.e.r. – procedure Ibron : Tracé/m.e.r. – Centrum, Dienst Weg en Waterbouw, onderdeel RWSI

## Europese aanbestedingsrichtlijnen

Sinds de oprichting van de Europese Unie begint steeds meer Europese wet- en regelgeving een belangrijke rol te spelen in Nederland. In de bouwsector dienen partijen te handelen naar wet- en regelgeving uit Brussel.

Tijdens de aanbestedingsfase spelen Europese aanbestedingsrichtlijnen een belangrijke rol. Een publieke opdrachtgever dient in overeenstemming met de zogenaamde *Algemene Richtlijn* aan te besteden. Deze richtlijn is van kracht als een project de drempelwaarde van € 6.242.000 overschrijdt. In de Algemene Richtlijn zijn verschillende soorten aanbestedingsprocedures vastgelegd<sup>29</sup>:

- De openbare procedure
- De niet openbare procedure
- De procedure van gunning door onderhandeling zonder voorafgaande bekendmaking
- De procedure van gunning door onderhandeling met voorafgaande bekendmaking
- De concurrentiegerichte dialoog

Rijkswaterstaat beschouwt de 'concurrentiegerichte dialoog' als de meeste geschikte aanbestedingsvorm in het geval van publiek-private samenwerking<sup>29</sup>.

Deze vorm van aanbesteding mag worden toegepast op projecten die zo complex zijn, dat een aanbesteder objectief niet in staat kan zijn om<sup>29</sup>:

- De technische middelen te bepalen; en/of
- De juridische of financiële onderbouwing van een project te specificeren

De concurrentiegerichte dialoog bestaat uit een aantal onderdelen<sup>29</sup>:

1. Op basis van aankondiging in het Europese Publicatieblad melden marktpartijen zich. PPS projecten hebben vaak zo'n grote omvang, dat meerdere private partijen zich verenigen in een consortium.
2. Analyse en waardering van de voor prequalificatie ingestuurde bescheiden (organigram, financiële status, verzekeringen, *track-record*, etc.). Dit wordt ook wel een *beauty contest* genoemd. Een klein aantal aannemers (ca. 4-5) zal worden uitgenodigd voor een volgende ronde.
3. De opdrachtgevende partij draagt de projectinformatie over. Bij PPS is dat een functionele of abstracte wens inclusief de waarderingscriteria van een aanbieding. Nu treedt de publieke opdrachtgever met de gegadigden in dialoog "met als doel na te gaan en te bepalen welke middelen geschikt zijn om zo goed mogelijk in de behoefte van de aanbesteder te voorzien"<sup>30</sup>.  
In de praktijk zal dit betekenen dat er tussentijdse biedingen aan de publieke partij worden gedaan, waarna steeds op basis van de 'behoefte van de aanbesteder' met een beperkter aantal partijen wordt doorgegaan. Bij elke bieding wordt steeds de verwachte toegevoegde waarde en een prijsindicatie afgegeven. De prijsindicatie mag niet meer dan een maximum af te spreken percentage van een eerdere prijsindicatie afwijken. Dit om oneerlijke competitie te voorkomen.
4. De aanbesteder verzoekt deelnemers hun definitieve inschrijvingen in te dienen op basis van voorgestelde oplossing(en) uit de 'dialoog'. Ook bij de definitieve bieding wordt de verwachte toegevoegde waarde en een prijsindicatie afgegeven
5. De aanbesteder kiest de 'economisch voordeligste inschrijving' (laagste prijs als criterium is niet toegestaan).
6. Na de bepaling van de economisch voordeligste inschrijving, mogen inschrijvingen wel worden toegelicht, maar mag niet verder onderhandeld worden met meerdere partijen.
7. Gunning.

Bij toepassing van de 'concurrentie gerichte dialoog', kan een publieke opdrachtgever verschillende ronden met verschillende partijen doorlopen voordat met één partij een samenwerkingsverband wordt aangegaan. Deze regel is ingesteld om marktwerking te garanderen.

Publieke partijen hebben baat bij deze regel. Zij zijn verzekerd van competitieve prijzen. Private partijen zijn op die manier verzekerd van marktwerking, zonder dat private partijen bevoordeeld / benadeeld worden.

<sup>29</sup> *Werkwijzer vervlechting tracé/m.e.r. - en aanbestedingsprocedure bij infrastructurele projecten. Uitgave van ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat, Taskforce Publiek-Private Samenwerking, februari 2005*

<sup>30</sup> *Werkwijzer vervlechting tracé/m.e.r. - en aanbestedingsprocedure bij infrastructurele projecten. Uitgave van ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat, Taskforce Publiek-Private Samenwerking, februari 2005*

Het indienen van biedingen door private partijen kost veel geld. Bij meerdere partijen en meerdere biedronden worden er hoge kosten gemaakt.

De publieke partij zal een vergoeding aan deelnemende private bidders moeten geven die vroegtijdig afvallen en wel kosten hebben gemaakt. Dit staat de concurrentiegerichte dialoog toe.

Een probleem bij de toepassing van meerdere ronden waarin geen definitieve keuze wordt gemaakt voor een contractpartner is de terughoudendheid waarmee private partijen hun inhoudelijke biedingen doen. Zij zijn bang dat hun intellectueel eigendom gebruikt zal worden door concurrenten, waardoor private partijen hun voorsprong kwijtraken. Belangrijke of gevoelige informatie zullen zij daarom pas indienen bij de laatste ronde.

## Vervlechting

Vervlechting houdt in dat drie verschillende procedures parallel plaatsvinden:

1. Tracé / m.e.r. –procedure
2. Wet Ruimtelijke ordening (WRO)
3. Aanbestedingsprocedure

Het doel van vervlechting is<sup>31</sup>:

- *Innovatieve input van private partijen benutten tijdens het planologisch proces*  
Als private betrokkenheid wordt uitgesteld tot ná het Tracébesluit is ruimte voor creativiteit van marktpartijen beperkt.
- *Verzakeling van de planstudiefase*  
Door betrokkenheid van commerciële marktpartijen zal er sterker gestuurd worden op tijdige en juiste nakoming van afspraken. Hierdoor is tijdwinst te behalen in de doorlooptijd van weginfrastructurele projecten.
- *Betrouwbaardere informatie door 'harde' bedragen*  
Als private partijen garanties afgeven qua bouw- of onderhoudskosten, kan besluitvorming plaatsvinden op basis van betrouwbare bedragen.
- *Mogelijkheid om het ontwerp af te stemmen op uitvoering en onderhoud*  
Door het ontwerp integraal te beschouwen met uitvoering en onderhoud kunnen ook de kosten over de gehele levenscyclus integraal worden beschouwd en eventueel worden verlaagd.

Omdat alle drie de procedures<sup>32</sup> eigen (maar vergelijkbare) criteria hanteren om alternatieve ontwerpen te beoordelen, bestaat het gevaar dat de verschillende procedures niet op hetzelfde eindresultaat uitkomen. Daarom is het noodzakelijk dat informatie uit de ene procedure de andere procedure voedt<sup>33</sup>.

De drie genoemde procedures duren niet allen even lang. De minimale doorlooptijd van de tracé/MER-procedure is vijf jaar. Een aanbestedingsproces voor een regionaal weginfrastructureel kan binnen een jaar worden afgerond. Het is daarom zinvol om zich af te vragen of private betrokkenheid al vanaf het allereerste moment gewenst is.

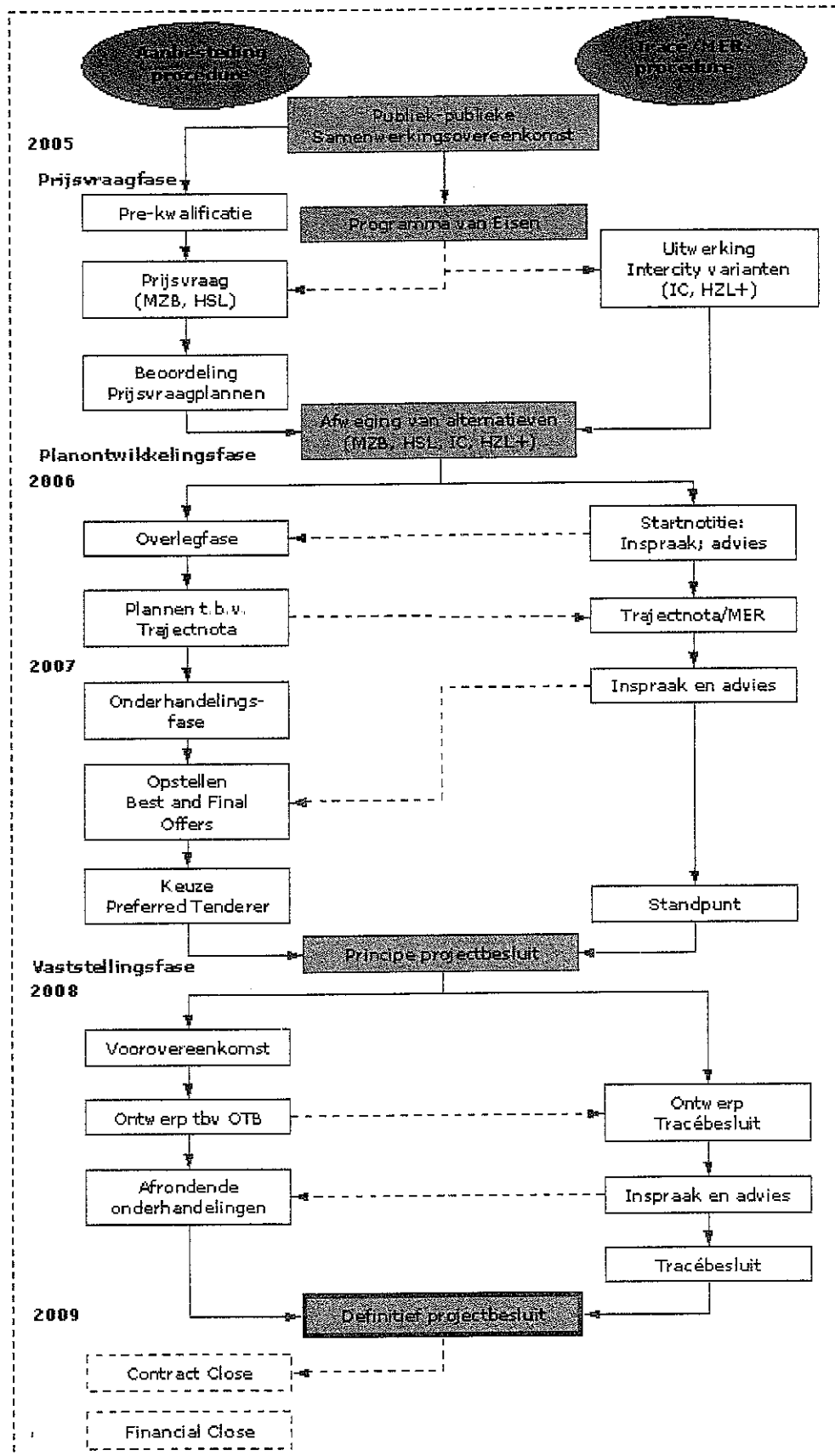
Het eerste project waarbij deze aanpak toegepast zou worden is de Zuiderzeelijn (een snelle treinverbinding tussen Amsterdam en Groningen). Een zelfde aanpak is voorzien bij de A2 Maastricht. De vervlechtingschema's die bij deze projecten worden toegepast worden afgebeeld in figuren 5 en 6.

---

<sup>31</sup> *Werkwijzer vervlechting tracé/m.e.r. - en aanbestedingsprocedure bij infrastructurele projecten. Uitgave van ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat, Taskforce Publiek-Private Samenwerking, februari 2005*

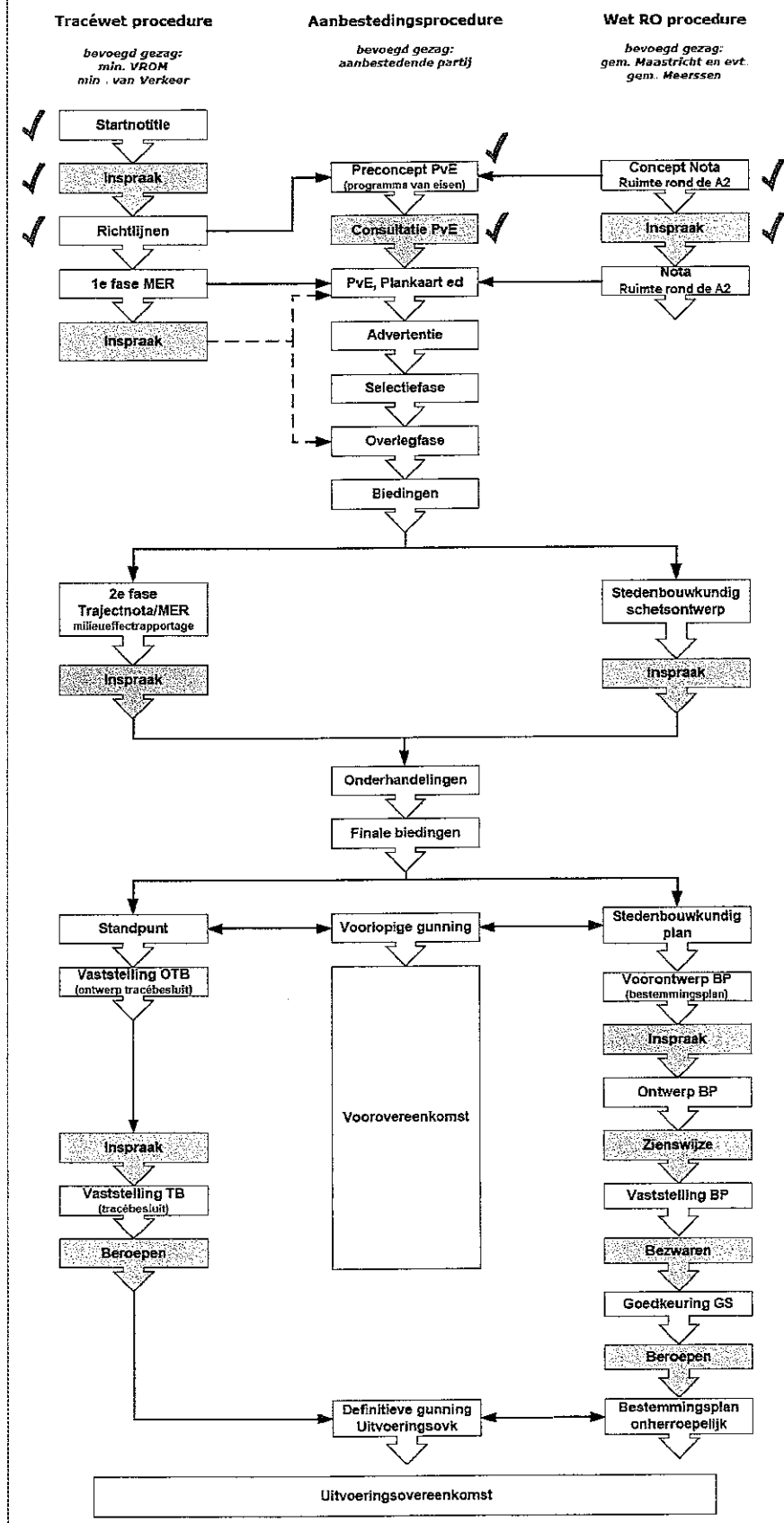
<sup>32</sup> *Tracé / m.e.r. –procedure, Wet Ruimtelijke ordening (WRO), aanbestedingsprocedure*

<sup>33</sup> *Werkwijzer vervlechting tracé/m.e.r. - en aanbestedingsprocedure bij infrastructurele projecten. Uitgave van ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat, Taskforce Publiek-Private Samenwerking, februari 2005*



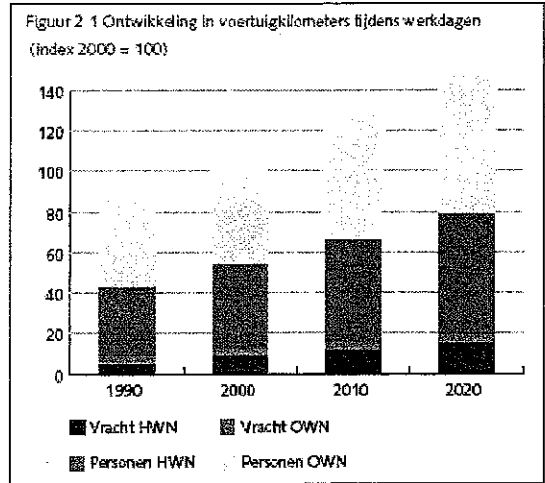
Figuur 5: Vervlechtingsschema voor project Zuiderzeelijn [bron: www.zuiderzeelijn.nl]

# VERVLECHTINGSSHEMA

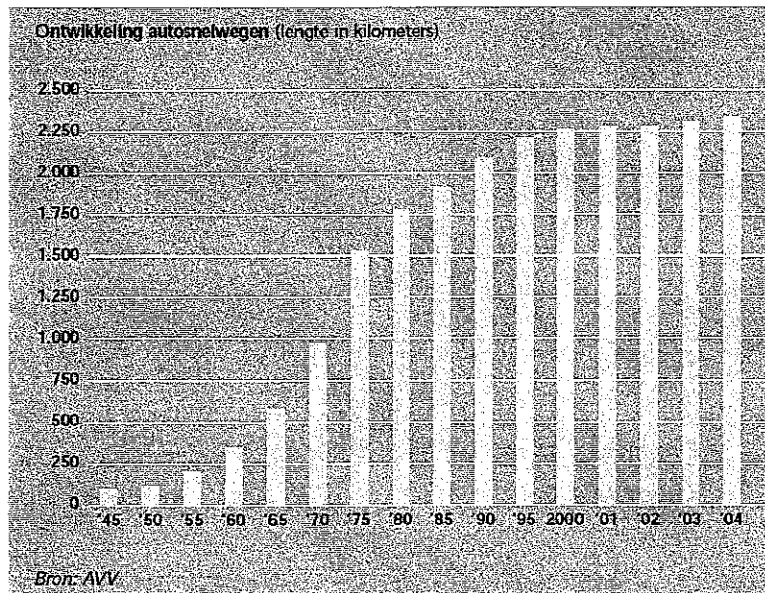


Figuur 6: Vervlechtingsschema van project A2 – Maastricht [bron: ..., 11 april 2005]

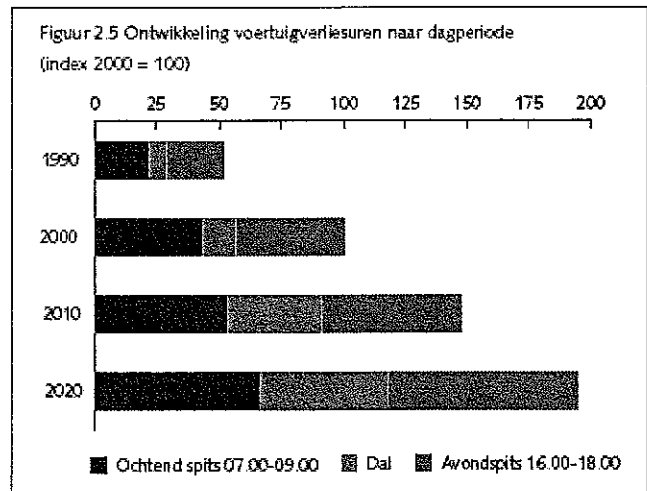
**Bijlage 6: Noodzaak van een oplossing**



Figuur 7: Ontwikkeling van voertuigkilometers tijdens werkdagen [bron: Nota Mobiliteit, V&W en VROM, sept 2004]



Figuur 8: Ontwikkeling autosnelwegen. [bron AVV (adviesdienst verkeer en vervoer, onderdeel RWS)]

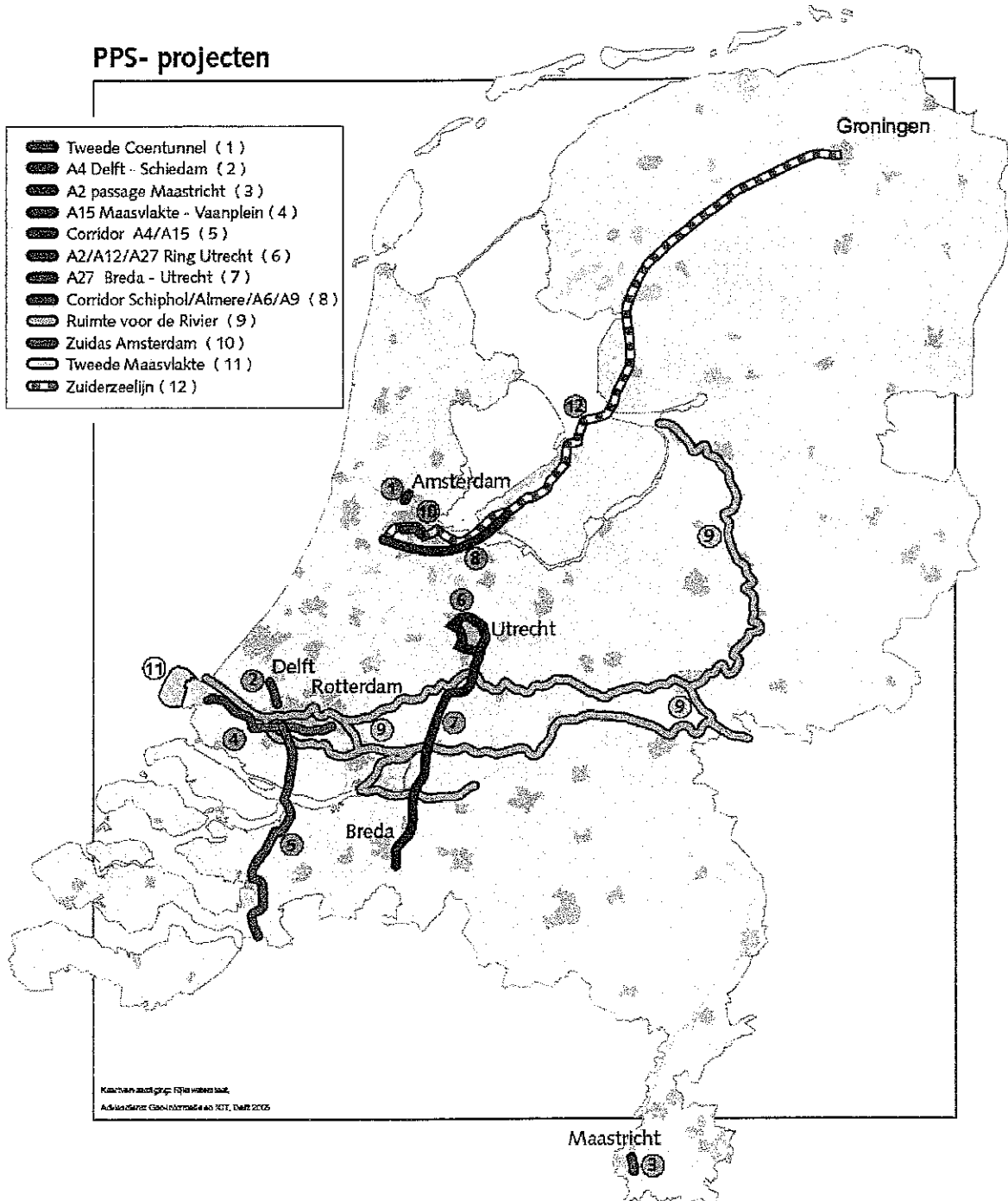


Figuur 9: Ontwikkeling voertuigverliesuren naar dagperiode [bron: Nota Mobiliteit, V&W en VROM, sept 2004]



## Bijlage 7: 12 Pilotprojecten

Taskforce PPS heeft 12 'pilotprojecten' aangemerkt die zij in PPS – vorm wil aanbesteden. Hierbij moet gedacht worden aan besteding middels het concessiemodel, inclusief de 'Finance' component. Volgens de definitie van PPS, die door de overheid wordt gehanteerd<sup>34</sup>, is dit een vorm van PPS. In figuur worden de 12 pilotprojecten grafisch weergegeven.

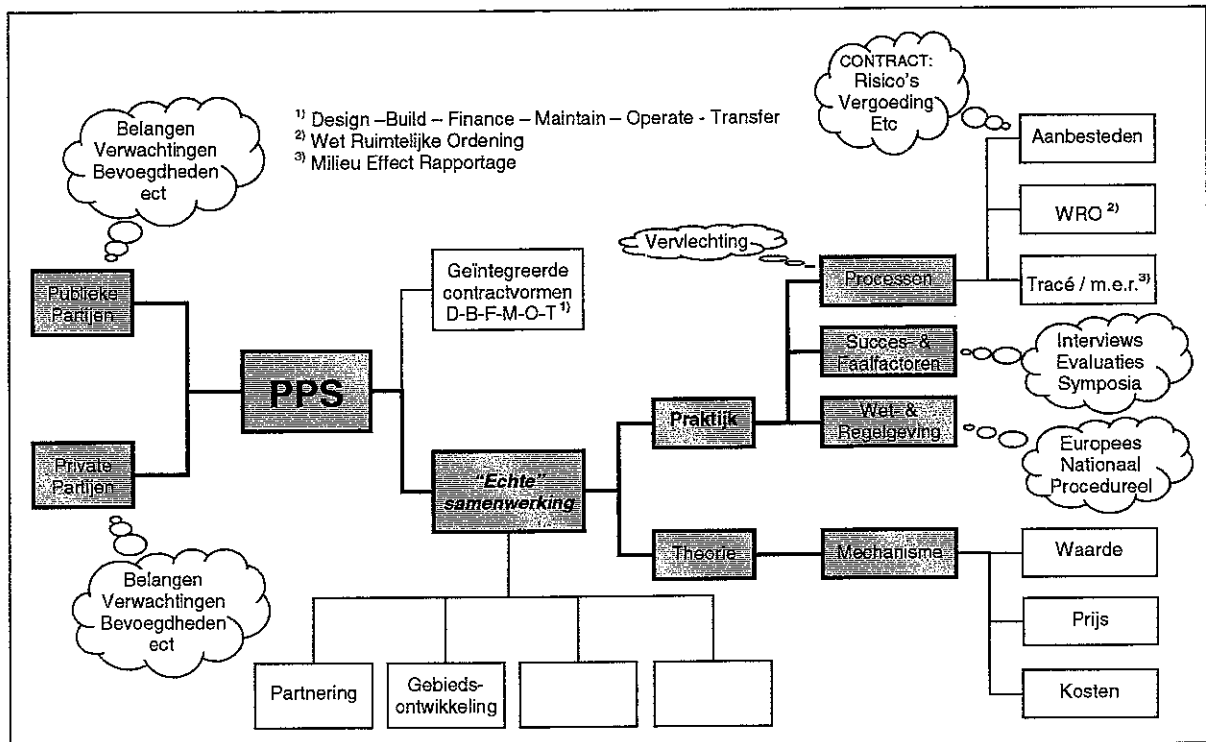


Figuur 10: 12 PPS pilotprojecten [bron: [www.verkeerenwaterstaat.nl](http://www.verkeerenwaterstaat.nl)]

<sup>34</sup> [www.minfin.nl/kcpps](http://www.minfin.nl/kcpps)

## Bijlage 8: Overzichtsschema van PPS – gerelateerde onderzoeksgebieden

Met de KJ-methode, zoals beschreven in paragraaf 1.8.2. 'Informatie – handling', is PPS – gerelateerde data gestructureerd. Dit wordt weergegeven in figuur 11.



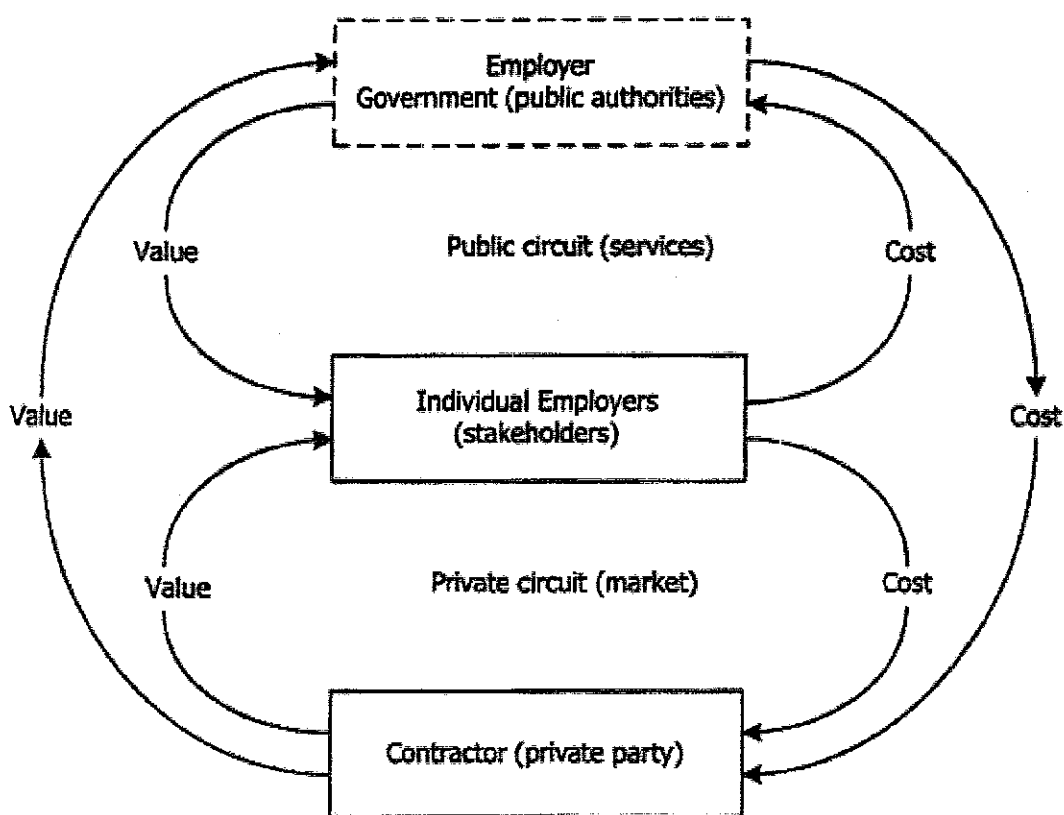
Figuur 11: Overzichtsschema van PPS – gerelateerde onderzoeksgebieden

## Bijlage 9: Waarde- en geldstroom tussen Gebruiker, Opdrachtgever en Leverancier

Een aantal gebruikers ondervinden een (mobiliteits)probleem en hebben belang bij mogelijke oplossingen. De vraag om een oplossing ontstaat in de groep gebruikers. Een opdrachtgever vertaalt de vraag naar een pakket specificaties, en zet deze in de markt. Een leverancier realiseert een oplossing voor het (mobiliteits) probleem.

Deze verhoudingen worden grafisch weergegeven in figuur 12.

Gebruiker = Individual Employers  
Opdrachtgever = Employer  
Leverancier = Contractor



Figuur 12: Waarde- en geldstroom tussen gebruiker, opdrachtgever en leverancier<sup>35</sup>

<sup>35</sup> Uit: De Ridder, Dictaat CT 5981, Collaboration and procurement procedures in the civil engineering industry, Delft, september 2004

## Bijlage 10: Produktiemacht van leveranciers

Produktiemacht is de mate waarin een partij beschikt over kennis, materiaal of materieel. Het voordeel van private betrokkenheid ligt in het feit dat bepaalde taken beter in handen zijn van een private partij dan een publieke partij. Als traditionele overheidsstaken bij weginfrastructurele projecten uit handen worden gegeven of in gezamenlijkheid worden uitgevoerd, levert dat voordelen op.

In de geraadpleegde literatuur zijn zogenaamde 'succesfactoren van private betrokkenheid' gevonden. Hieronder worden de belangrijkste voordelen genoemd.

- *Technisch inhoudelijke knowhow*  
Private partijen zijn op de hoogte van de jongste technische ontwikkelingen. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid tot innovatieve oplossingen.
- *Commerciële kwaliteiten*  
Een goed ontwerp moet ook nog 'verkocht' worden (effect = kwaliteit x acceptatie). Hier zijn for-profit organisaties doorgaans beter in dan non-profit organisaties.
- *Procesmanagement*  
Een goed procesmanager bezit inhoudelijke kennis en relevante ervaring, straalt vertrouwen uit, handelt met durf en daadkracht en maakt gebruik van transparante besluitvorming. De vraag is of de betrokken publieke partijen deze competenties in huis hebben.  
Overigens kan onafhankelijkheid van een procesmanager zijn geloofwaardigheid ten goede komen en daarmee de besluitvorming versnellen.
- *Superieure marktkennis*  
Op het gebied van wegenbouw en gebiedsontwikkeling zijn private partijen waarschijnlijk beter dan de overheid in staat om bijvoorbeeld commerciële mogelijkheden voor gebiedsontwikkeling te herkennen<sup>36</sup>.
- *Ervaring in zowel ontwerp als uitvoering en onderhoud*  
Door de life-cycle benadering kan een project op een efficiëntere manier worden gerealiseerd (concessiemodel).
- *Mogelijkheid tot het gebruik van 'incentives' (prikkel om te presteren)*  
In de wegenbouw zijn private for-profit partijen gevoeliger voor financiële prikkels dan vergelijkbare overheidspartijen. Hiervan kan men gebruikmaken om een gemeenschappelijk belang te creëren zodat projecten bijvoorbeeld sneller of efficiënter worden verwezenlijkt<sup>78</sup>.
- *Maken van betrouwbare kostenramingen*  
Private partijen hanteren doorgaans een kleinere overschrijdingskans dan publieke partijen zoals Rijkswaterstaat<sup>37</sup>. Bovendien hebben private partijen de beschikking over actuelere kengetallen.
- *Creëren van politiek draagvlak*  
Zodra een publieke partij een besluit moet nemen over de haalbaarheid van een project, kan de betrokkenheid van een private partij vertrouwen scheppen dat het project financieel haalbaar is (een soort 'second opinion')<sup>38</sup>.  
In wegenbouwprojecten kan bij de tracé- en conceptvorming spanning ontstaan tussen de belangen van het Rijk en die van lagere overheden. In voorkomende gevallen – zoals Sijtwende in Voorburg – is gebleken dat een onafhankelijke conceptontwikkelaar in dat soort situaties soms eenvoudiger alle partijen op één lijn krijgt dan dat voor ieder van de feitelijke participanten zou zijn<sup>78</sup>.
- *Verbetering van de interne organisatie*  
Door participatie met burgers, maatschappelijke organisaties, private partijen en/of andere overheden kunnen eventuele tekortkomingen van het ambtelijk apparaat aan het licht komen.
- *Mogelijkheid tot private (voor)financiering*  
Als er sprake is van een te beperkt politiek budget kan een langlopende lening bij private partijen budgettaire speelruimte creëren.

<sup>36</sup> 'Samen werken aan de weg', raamwerk voor publiek-private samenwerking in de weginfrastructuur', OC&C Strategy Consultants i.o.v. Kenniscentrum PPS (Ministerie van Financiën), Den Haag, april 2002

<sup>37</sup> Interview met Jan Ochtman, partner Twynstra Gudde (projectleider HSL-bovenbouw), 7 september 2005

<sup>38</sup> Private participatie bij infrastructuurprojecten, B.P.A van Mil, uitgave van Berenschot Projectmanagement, 2000

## Bijlage 11: Een definitie van PPS?

De betekenis van het begrip PPS is omstrede in zowel de bestudeerde literatuur als in de praktijk. In deze bijlage worden enkele voorbeelden gegeven van instanties of personen die hun mening geven over PPS.

P3BI, een onderzoeksbureau onder het vaandel van de Universiteit Twente, heeft een enquête gehouden onder 35, publieke en private, respondenten over de kenmerken van een PPS. De uitslag daarvan staat in onderstaande tabel.

Elementen definitie	PRIVAAT		PUBLIEK	
	Wel	Niet	Wel	Niet
1. Samenwerking tussen publieke en private partijen	25	0	10	0
2. In alle fasen van het project	17	8	3	7
3. Waarvoor een aparte entiteit is opgericht	15	10	5	5
4. Gericht op het creëren van meerwaarde	23	2	9	1
5. Waarbij mogelijkheden tot verevening	19	6	8	2
6. En waarbij mogelijkheden tot het genereren van cashflow	21	4	6	4
7. Basis zijn voor een financiële risicoverdeling	25	0	9	1
8. En voor een verdeling van opbrengsten in overeenstemming daarmee	22	3	9	1
9. Dit alles onder een gezamenlijke eindverantwoordelijkheid	22	3	7	3

Figuur 13: Uitslag van een enquête onder 35 respondenten (publiek en privaat). De vraagstelling luidde: "Welk van genoemde elementen vallen onder de definitie van PPS?"

Aanvullend zijn door de respondenten nog de volgende elementen genoemd:

- Risicodragende participatie
- Gezamenlijke visie
- Gezamenlijke doelstelling
- Op basis van gelijkwaardigheid
- Voor een bepaalde termijn
- Met behoud van de eigen identiteit

De uitslag van bovenstaande enquête is geboren in de praktijk. Personen zijn ondervraagd van grote aannemingsmaatschappijen en adviesbureaus (privaat), projectgroepen (publiek) en publieke instellingen op gemeentelijk- en rijksniveau.

Het Kenniscentrum PPS, onder de vlag van het ministerie van financiën, geeft de volgende definitie van PPS<sup>39</sup>:

*"PPS is een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling. Het resultaat van de samenwerking is meerwaarde: een kwalitatief beter eindproduct voor hetzelfde geld, of dezelfde kwaliteit voor minder geld"*

C. Stratton<sup>40</sup>:

*"Partnership is a collaboration among business, non-profit organizations, and government in which risks, resources and skills are shared in projects that benefit each partner as well as the community"*

PPS is zo'n ruim begrip dat er geen eenduidige definitie kan bestaan, waarin alle kenmerken worden samengevat. Er bestaan zoveel manieren waarop een samenwerking kan worden ingericht, dat het formuleren van een eigen versie van een definitie achterwege wordt gelaten.

<sup>39</sup> op: [www.minfin.nl](http://www.minfin.nl)

<sup>40</sup> in: Osborne, *Public-Private Partnerships, Theory and practice in international perspective*, London / New York, 2000

## Bijlage 12: Bouwprocesorganisatievormen en hun tekortkomingen

De bouwprocesorganisatievormen die hier worden behandeld, zijn:

- Traditioneel model
- Bouwteam model
- Innovatieve contractvormen
- Concessiemodel
- Alliantiemodel

Deze inhoud van de beschreven modellen wordt in verschillende bronnen anders uitgelegd. In deze bijlage wordt die inhoud van de modellen beschreven, die in literatuur de meeste aanhang kent.

Elk van de modellen wordt beschreven aan de hand van de procesgang. Hiertoe wordt een onderscheid gemaakt in vijf fasen van een weginfrastructureel werk. Deze fasen komen overeen met de drie fasen die worden onderscheiden in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Zie bijlage 5), aangevuld met de initiatieffase en de exploitatiefase.

- Initiatieffase
- Verkenningsfase
- Planstudiefase
- Realisatiefase
- Exploitatiefase

### Traditioneel model

#### Initiatieffase

Een publieke partij constateert een weginfrastructureel probleem in de maatschappij en neemt het initiatief om het probleem globaal te analyseren.

De verantwoordelijke publieke<sup>41</sup> partij stelt een intakebesluit op om het probleem in zijn programma op te nemen. In het geval van meerdere bevoegde publieke partijen in het plangebied<sup>42</sup>, wordt eventueel een intentie-overeenkomst afgesloten om het probleem in gezamenlijkheid aan te pakken.

#### Verkenningsfase

In de verkenningsfase wordt het probleem door de verantwoordelijke publieke partij verder geanalyseerd. De noodzaak van een oplossing ligt in deze fase centraal.

In de verkenningsfase worden vaak specialistische (private) partijen ingeschakeld op regiebasis om het probleem vanuit een bepaalde invalshoek<sup>43</sup> te analyseren.

#### Planfase

Tijdens de planfase maakt de verantwoordelijke publieke partij een gedetailleerd ontwerp van het weginfrastructurele project.

In het begin van de planfase wordt de scope van het project bepaald. De mogelijke functies worden bepaald en het plangebied wordt vastgelegd.

Daarna worden meerdere alternatieven ontwikkeld. Van elk alternatief worden de effecten bepaald en de kosten geraamd.

Eén voorkeursalternatief wordt gedetailleerd uitgewerkt in hoeveelheidstaten (materiaal) en ontwerptekeningen. Dit pakket wordt een 'bestek' genoemd. De format van een bestek ligt wettelijk vast<sup>44</sup>.

<sup>41</sup> Rijksoverheid in het geval van rijkswegen, Provincie in het geval van provinciale wegen en Gemeente in het geval van lokale wegen.

<sup>42</sup> bijvoorbeeld provincie, waterschappen en gemeenten

<sup>43</sup> bijvoorbeeld een verkeerskundig onderzoek, onderzoek naar financieringsmogelijkheden, onderzoek naar sociaal-economische gevolgen van een mogelijke oplossingsrichting, etc.

<sup>44</sup> Standaard RAW-bepalingen voor de grond-, weg- en waterbouw. Standaardbestek utiliteitsbouw (StaBU) voor utiliteitsbouw

Tijdens de planfase bestaat de mogelijkheid om (een deel van) de ontwerpogave uit te besteden aan een privaat ingenieursbureau.

Deze fase wordt afgesloten met een besluit over de eventuele realisatie van het project, afhankelijk van overeenstemming van betrokkenen en beschikbaarheid van politiek budget.

### Realisatiefase

In de realisatiefase wordt het weginfrastructurele project gebouwd.

De realisatiefase begint met de aanbesteding van het werk. Marktpartijen kunnen zich inschrijven en een bod uitbrengen op het bestek. De partij met de laagste prijsopgaaf krijgt het werk gegund. Tijdens de bouw is een opzichter van de publieke opdrachtgever permanent op de bouw aanwezig om de uitvoering te controleren.

Als er tijdens de uitvoering aanpassingen worden aangebracht in het ontwerp, die niet in het bestek zijn gespecificeerd, worden die door de aannemer opgevoerd als 'meerwerk'. Hiervoor worden kosten in rekening gebracht boven op de oorspronkelijke prijs.

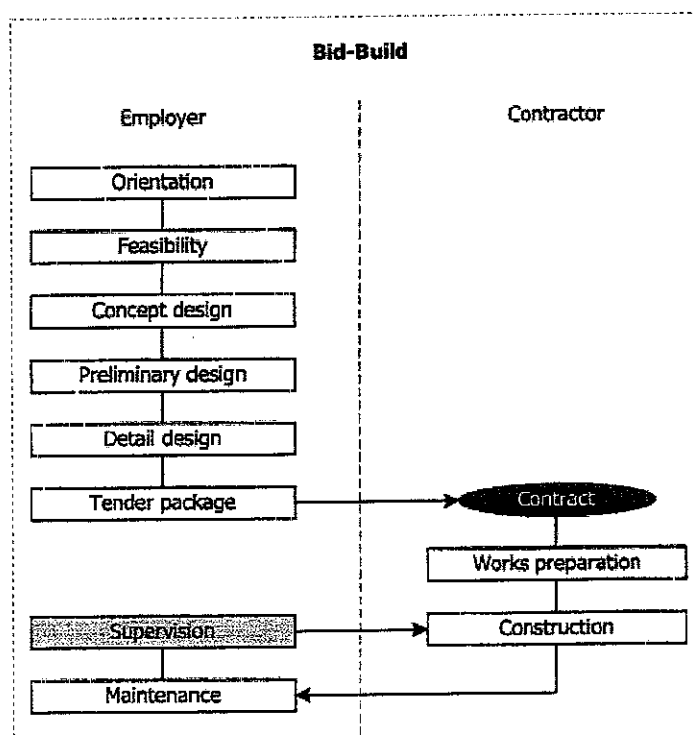
Meerwerk leidt regelmatig tot geschillen tussen de opdrachtgever en de aannemer. Vaak is het onduidelijk of een bepaald onderdeel van het werk wel of niet volledig in het bestek is omschreven. Een arbitragecommissie geeft in een dergelijk geval uitsluitel.

De realisatiefase eindigt met de oplevering van het werk.

### Exploitatiefase

Tijdens de exploitatiefase wordt het weginfrastructurele werk beheerd en onderhouden door de verantwoordelijke publieke partij.

In figuur 14 wordt de procesgang van het traditionele model figuratief weergegeven.



Figuur 14: Procesgang van het traditionele model<sup>45</sup>

<sup>45</sup> uit: De Ridder, Dictaat CT 5981, Collaboration and procurement procedures in the civil engineering industry, Delft, september 2004

## **Bouwteam model**

### Initiatiefase

De initiatiefase van het bouwteam model verschilt niet van de initiatiefase van het traditionele model.

### Verkenningfase

De verkenningfase van het bouwteam model verschilt niet met de verkenningfase van het traditionele model.

### Planfase

In het begin van de planfase wordt door de publieke opdrachtgever de scope van het project bepaald. De mogelijke functies worden bepaald en het plangebied wordt vastgelegd.

Daarna wordt door de publieke opdrachtgever een 'bouwteam' gevormd. In het bouwteam participeren partijen van verschillende expertise<sup>46</sup>. De publieke opdrachtgever gaat met elk van de participanten een bilaterale contractovereenkomst aan. Daaropvolgend wordt één gezamenlijk 'bouwteam contract' afgesloten.

De participanten brengen ieder hun expertise in bij het maken van een gedetailleerd ontwerp van het weginfrastructurele project.

De idee van een bouwteam is de integratie tussen de plan- en realisatiefase, zodat het ontwerp en de uitvoering op elkaar zijn afgestemd. Elk van de participanten krijgt de kans zijn vaardigheden op een vroeg tijdstip in te zetten. Dit wordt ook wel 'voorwaartse integratie' genoemd.

### Realisatiefase

De aannemer die in het bouwteam participeert hoeft theoretisch niet dezelfde aannemer te zijn die het werk uitvoert. Het is echter zeer uitzonderlijk als de publieke opdrachtgever een andere aannemer het werk gunt.

Verder verschilt de realisatiefase van het bouwteam model niet met de realisatiefase van het traditionele model.

### Exploitatiefase

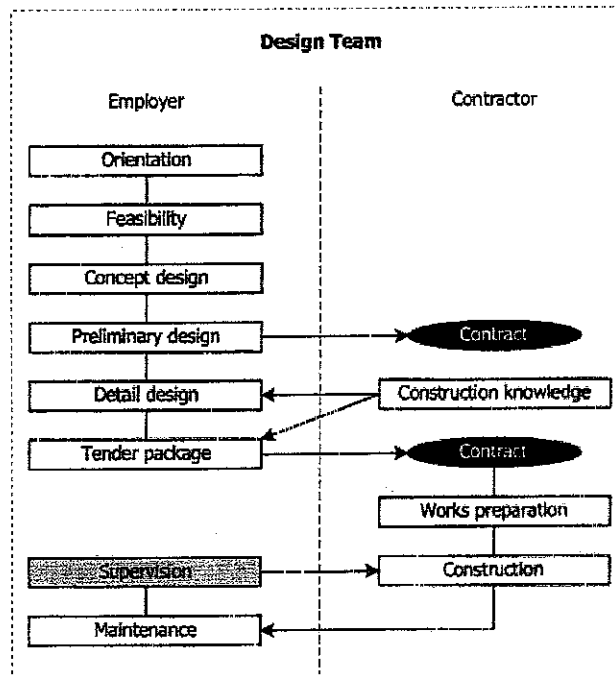
De exploitatiefase van het bouwteam model verschilt niet met de exploitatiefase van het traditionele model.

---

<sup>46</sup> zoals architect / ontwerper, (technisch / juridisch, financieel, verzekeringstechnisch) adviseurs, aannemer



In figuur 15 wordt de procesgang van het bouwteam model figuratief weergegeven.



Figuur 15: Procesgang van het bouwteam model<sup>47</sup>

<sup>47</sup> uit: De Ridder, Dictaat CT 5981, Collaboration and procurement procedures in the civil engineering industry, Delft, september 2004

## Innovatieve contractvormen (Design & Construct)

Innovatieve contractvormen bestaan uit minimaal twee van de onderstaande taken:

Design – Engineer – Build / Construct  
(Ontwerp – Detail ontwerp – Uitvoering)

In deze bijlage wordt één voorkomende innovatieve contractvorm beschreven: Design & Construct (D&C).

Kenmerken van D&C zijn: voorwaartse integratie, prestatievergoeding, geen permanente publieke opzichter, prijsgestuurde contractering

### Initiatiefase

De initiatiefase van het D&C model verschilt niet van de initiatiefase van het traditionele model.

### Verkenningfase

De verkenningfase van het D&C model verschilt niet met de verkenningfase van het traditionele model.

### Planfase

In het begin van de planfase wordt door de publieke opdrachtgever de scope van het project bepaald. De mogelijke functies worden bepaald en het plangebied wordt vastgelegd.

Daarna maakt de publieke opdrachtgever een voorlopig ontwerp, eventueel vooraf gegaan door een marktconsultatie (zie bijlage 20).

Pas na het tracébesluit (zie figuur 4) wordt een private partij gecontracteerd. Die maakt het detailontwerp.

Dit gedetailleerd ontwerp wordt gemaakt op basis van een programma van eisen.

Op verschillende symposia<sup>48</sup> en literatuur<sup>49</sup> wordt gesteld dat het eisenpakket output-gespecificeerd<sup>50</sup> moet zijn. Dit in tegenstelling tot het traditionele model waarin het eisenpakket input-gespecificeerd<sup>51</sup> is.

Dat heeft tot gevolg dat ook de prijs die voor het werk wordt betaald afhankelijk is van de output, oftewel de prestatie van het werk tijdens of na de uitvoering. Vergoedingsregelingen die zich hiervoor lenen zijn 'prestatievergoedingen'.<sup>52</sup>

Bij twee weginfrastructuur werken<sup>53</sup> leerde de ervaring dat de opgegeven output-specificaties zo talrijk en zo gedetailleerd waren, dat private partijen niet de mogelijkheid kregen om eigen ideeën of innovatieve oplossingen in te brengen in het ontwerp.

In dat geval is van 'design' weinig sprake. Waarheidsgetrouwer ware het geweest om in dat geval van 'engineer' te spreken.

De idee van een D&C – model is, net als bij het bouwteam-model, de integratie tussen de plan- en realisatiefase, zodat het ontwerp en de uitvoering op elkaar zijn afgestemd. Dit wordt ook wel 'voorwaartse integratie' genoemd.

### Realisatiefase

Tijdens de uitvoering is geen opzichter van de publieke opdrachtgever permanent op de bouw aanwezig. De publieke partij heeft tijdens de uitvoering een controlerende in plaats van een sturende rol. Omdat de private partij wordt beloond naar de uiteindelijke prestatie, is de publieke opdrachtgever verzekerd van private inspanning om aan het gewenste kwaliteitsniveau te voldoen.

<sup>48</sup> (1) Symposium "De voortgaande ontwikkeling van publiek private samenwerking in Nederland", 10 maart 2005, Keynote speeches: Bert Herman Keijts (directeur-generaal RWS) en Gerrit Zalm (minister van Financiën)

(2) Cobouwcongres "Aanbesteden en innovatieve contractvormen" onder dagvoorzitterschap van prof. dr. ir. H.A.J. de Ridder te Groenekan. 10 november 2005.

<sup>49</sup> o.a. in (1) Van Ham en Koppenjan, *Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur, wenkend of wijkend perspectief*, Utrecht 2002

(2) De Ridder, *Dictaat CT 5981, Collaboration and procurement procedures in the civil engineering industry*, Delft, september 2004

<sup>50</sup> De vraagspecificatie van de publieke partij heeft een functioneel karakter; prestatie-eisen worden geformuleerd waar het uiteindelijke product aan moet voldoen

<sup>51</sup> De vraagspecificatie van de publieke partij heeft een inhoudelijk karakter; materialen worden beschreven en werkwijzen worden geformuleerd over hoe het project tot stand moet komen.

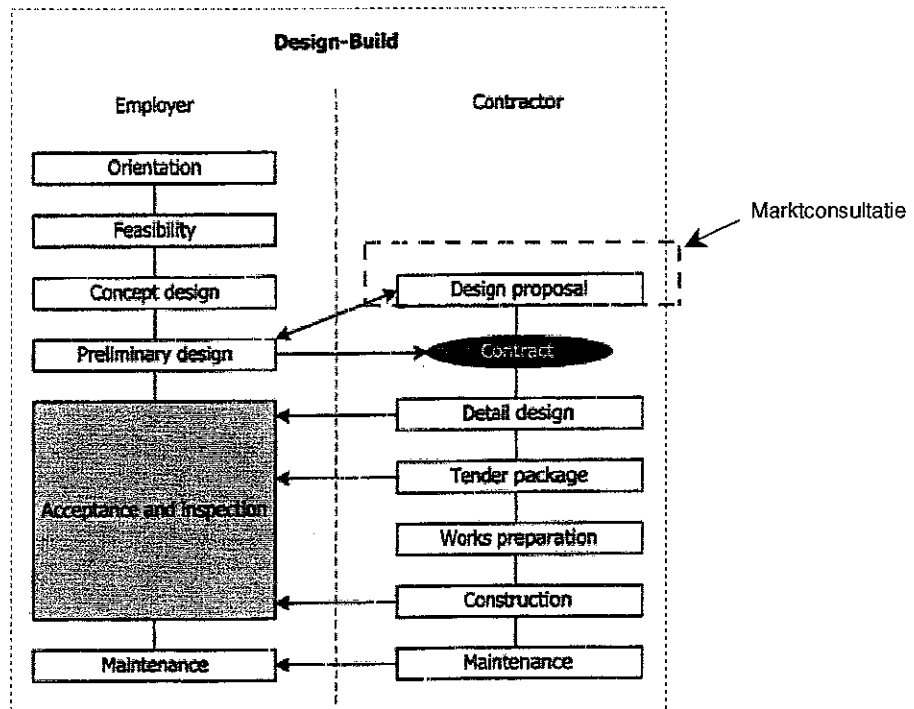
<sup>52</sup> Zoals beschikbaarheidsvergoeding of gebruiksvergoeding, zie bijlage 1

<sup>53</sup> A59 en N31 [bron: (1) Cobouwcongres "Aanbesteden en innovatieve contractvormen", Groenekan, 10 november 2005 (2) Symposium "Waldwei Spegele", 8 december 2004]

Exploitatiefase

De exploitatiefase van het D&C model verschilt niet met de exploitatiefase van het traditionele model.

In figuur 16 wordt de procesgang van het D&C model figuratief weergegeven.



Figuur 16: Procesgang van het Design & Construct model<sup>54 55</sup>

<sup>54</sup> uit: De Ridder, Dictaat CT 5981, Collaboration and procurement procedures in the civil engineering industry, Delft, september 2004

<sup>55</sup> 'Design & Construct' = 'Design - Build'

## Concessiemodel

Het concessiemodel is een verzamelnaam voor verschillende typen bouwprocesorganisatievormen. Bouwprocesorganisatievormen die vallen onder het concessiemodel worden ook wel 'geïntegreerde contractvormen' genoemd.

De contractvormen bestaan altijd uit een aantal van de volgende begrippen:

Design – Engineer – Build / Construct – Finance – Maintain – Operate – Transfer  
(*Ontwerp – Detail ontwerp – Uitvoering – Financiering – Onderhoud – Beheer – Overdracht*)

De procesgang van de verschillende contractvormen verschilt, afhankelijk van de bovenstaande onderdelen die in het contract zijn opgenomen.

In deze bijlage wordt één voorkomende vorm van het concessiemodel beschreven: Build – Operate – Transfer (BOT).

Kenmerken van het BOT model zijn: private financiering, exploitatiemogelijkheid (bijvoorbeeld tolheffing), life-cycle benadering<sup>56</sup>.

### Initiatieffase

De initiatieffase van het BOT model verschilt niet van de initiatieffase van het traditionele model.

### Verkenningfase

Naast de noodzaak van een oplossing ligt in deze fase ook de financiële rendabiliteit van het weginfrastructurele project centraal.

In deze fase wordt een contract afgesloten met een private partij<sup>57</sup>. In het contract krijgt een private partij de opdracht om zowel het ontwerp, de bouw, het onderhoud en het beheer voor een bepaalde periode op zich te nemen en daarvoor de nodige investeringen te doen.

In ruil daarvoor krijgt de private opdrachtnemer<sup>58</sup> het recht om het weginfrastructurele werk voor een bepaalde periode<sup>59</sup> te exploiteren.

De rol die de publieke partij speelt krimpt aanzienlijk. Zij zal enkel vanaf de achtergrond het project volgen.

### Planfase

In de planfase wordt door een private partij een ontwerp gemaakt.

De publieke partij speelt geen actieve rol tijdens deze fase.

### Realisatiefase

In de planfase wordt door een private partij het weginfrastructurele werk uitgevoerd.

De publieke partij speelt geen actieve rol tijdens deze fase.

### Exploitatiefase

Gedurende de exploitatiefase wordt het project door de private partij geëxploiteerd. Gedurende deze periode verdient de private partij haar investering terug.

De publieke partij speelt geen actieve rol tijdens deze fase.

Aan het eind van de concessieperiode wordt het project overgedragen aan de publieke partij.

De idee van het BOT – model is een integratie van vrijwel het volledige bouwproces. Dit wordt ook wel de 'life-cycle benadering' genoemd.

---

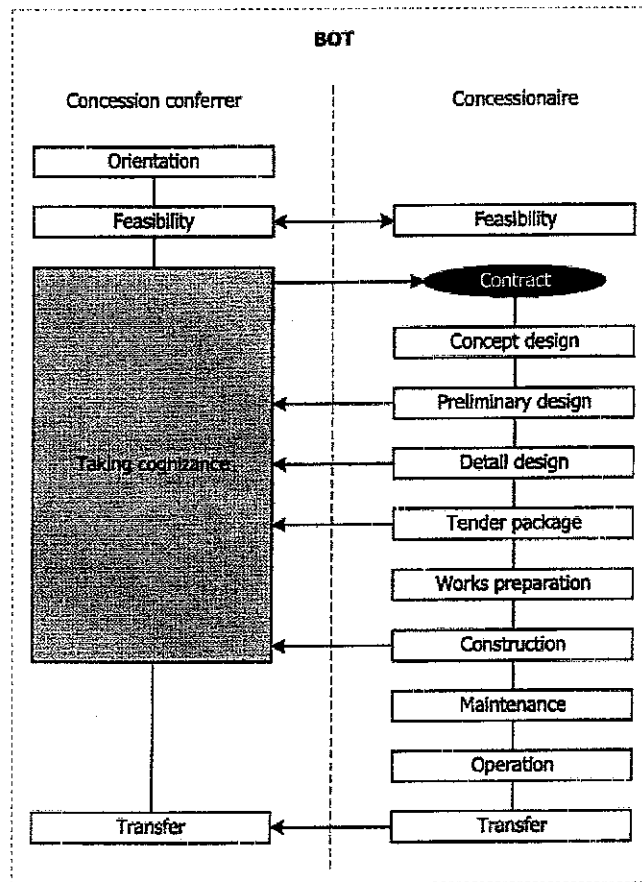
<sup>56</sup> voor- en achterwaartse integratie

<sup>57</sup> Veelal een consortium van private partijen waarin doorgaans participeren: aannemer, beheerder, ontwikkelaar, financier

<sup>58</sup> Concessionaire

<sup>59</sup> Concessieperiode

In figuur 17 wordt de procesgang van het Build – Operate – Transfer model figuratief weergegeven.



Figuur 17: Procesgang van het Build – Operate – Transfer model<sup>60</sup>

<sup>60</sup> uit: De Ridder, Dictaat CT 5981, *Collaboration and procurement procedures in the civil engineering industry*, Delft, september 2004

## Alliantiemodel

Het alliantiemodel is een verzamelnaam voor verschillende typen bouwprocesorganisatievormen. Hieronder vallen het gebiedsontwikkelingsmodel, partnering en het alliantiemodel zelf. Deze bouwprocesorganisatievormen lijken sterk op elkaar. In dit onderzoek wordt steeds de term 'alliantiemodel' gebruikt.

Kenmerken van het Alliantiemodel zijn: gelijkwaardigheid, gezamenlijk doel, risico-*deling* in plaats van risico-*verdeling*.

### Initiatiefase

De initiatiefase van het alliantiemodel verschilt niet van de initiatiefase van het traditionele model.

### Verkenningfase

De verkenningfase van het alliantiemodel verschilt niet met de verkenningfase van het traditionele model.

### Planfase

Tijdens de planfase worden door opdrachtgever en opdrachtnemer in gezamenlijkheid output-specificaties opgesteld. In dat geval spreek je over 'joint products'<sup>61</sup>.

Het alliantiemodel wordt dan ook toegepast bij projecten waar het voor één partij onmogelijk is om specificaties vooraf vast te stellen door de aanwezigheid van (1) een veelheid aan betrokken partijen en belangen en (2) de (technische of organisatorische) complexiteit van een project.

Blijkbaar is een vorm van wederzijdse afhankelijkheid een voorwaarde voor het alliantiemodel. Dit wordt ook elders in de literatuur onderkend<sup>62</sup>.

Na het gezamenlijk opstellen van doelen en specificaties wordt er in het alliantiemodel gezocht naar een bijpassende manier om risico's en verantwoordelijkheden te delen. Dit hoeft niet bij voorbaat een 50-50 verdeling te zijn. Meestal worden risico's en verantwoordelijkheden bij die partij neergelegd, die het best in staat is ze te beheersen en te dragen. Zo zal een publieke partij eerder verantwoordelijk zijn voor het regelen van vergunningen en het controleren van het maatschappelijk belang, terwijl private partijen verantwoordelijk zijn voor het ontwerp en het inschatten van marktkansen.

Tijdens de planfase wordt veelal door de betrokken publieke en private partijen een gezamenlijke juridische rechtsvorm opgericht<sup>57 63</sup>.

Omdat niet alles juridisch vastgelegd kan worden, speelt wederzijds vertrouwen een grote rol<sup>56</sup>.

### Realisatiefase

De verantwoordelijke publieke partij blijft tijdens de realisatiefase van het project intensief bij het project betrokken.

Er is echter geen sprake van een traditionele opdrachtgever – opdrachtnemer verhouding, maar partijen werken samen om een optimaal resultaat te bereiken.

### Exploitatiefase

De exploitatiefase van het alliantiemodel verschilt niet met de exploitatiefase van het traditionele model.

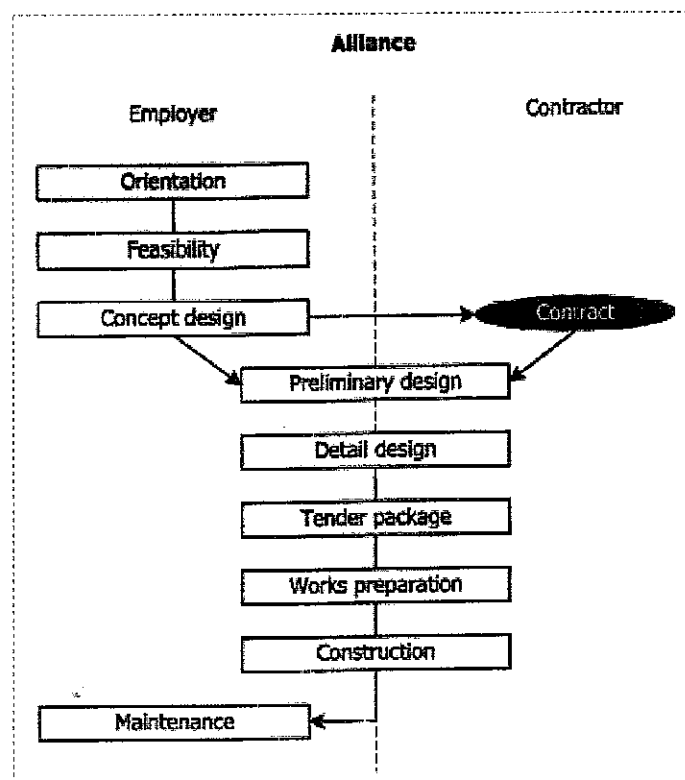
---

<sup>61</sup> Uit: Van Ham en Koppenjan, *Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur, wenkend of wijkend perspectief*, Utrecht 2002

<sup>62</sup> o.a. (1) Spiering, Dewulf, *Publiek Private Samenwerking bij infrastructurele en stedelijke projecten: rapportage resultaten enquête*, Enschede, juli 2001 (2) Van der Doe, *Publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling, De invloed van contextuele factoren op de Intensiteit van de samenwerking*, Erasmus Universiteit Rotterdam, mei 2005

<sup>63</sup> Zie bijlage 11 voor een beschouwing over mogelijke rechtsvormen

In figuur 18 wordt de procesgang van het alliantiemodel figuratief weergegeven.

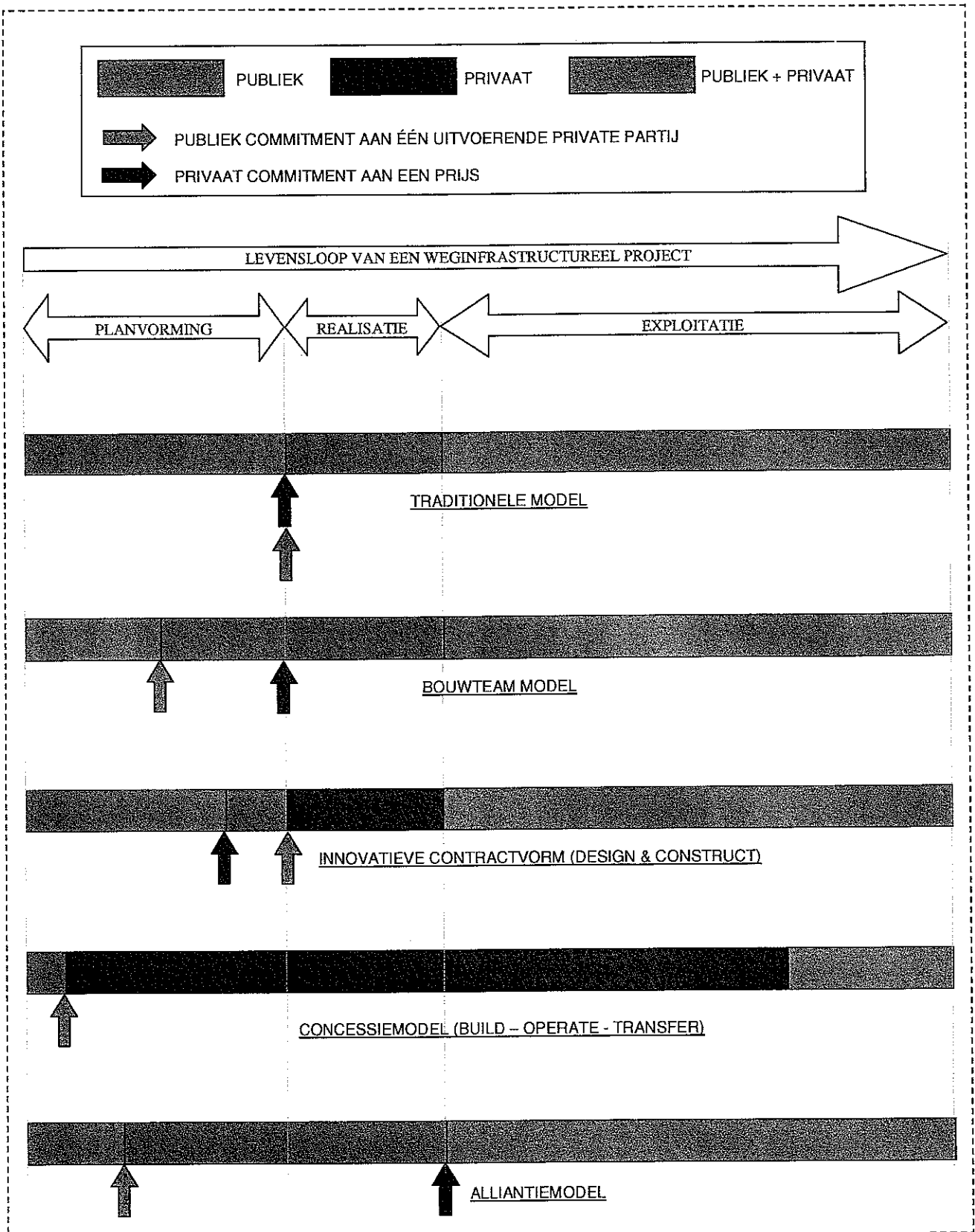


Figuur 18: Procesgang van het alliantiemodel<sup>64</sup>

In figuur 19 worden de besproken bouwprocesorganisatievormen samengevat weergegeven. Figuur 19 geeft aan wanneer publieke en private partijen bij het project zijn betrokken, en wanneer zij commitment aangaan.

<sup>64</sup> uit: De Ridder, Dictaat CT 5981, Collaboration and procurement procedures in the civil engineering industry, Delft, september 2004

## Betrokkenheid en tijdstip van commitment



Figuur 19: Betrokkenheid en tijdstip van commitment van publieke en private partijen bij verschillende bouwprocesorganisatievormen



## Tekortkomingen van bouwprocesorganisatievormen

In figuur 20 worden tekortkomingen van de besproken bouwprocesorganisatievormen gepresenteerd.

TEKORTKOMINGEN	TRADITIONEEL MODEL	BOUWTEAM MODEL	CONCESSIE MODEL	ALLIANTIE MODEL
Geen afstemming tussen ontwerp – uitvoering – onderhoud	X			
Geen mogelijkheid tot input van private contractpartner tijdens planfase	X			
Geen prikkel tot kwaliteitsoptimalisatie tijdens uitvoering door de private contractpartner	X	X	X	
'Meerwerk' conflicten	X			
Private contractpartner heeft beperkte aandacht voor het maatschappelijk effect van het project	X		X	
Niet in overeenstemming met de "markt, tenzij ..." benadering	X	X		X
Beperkte aandacht voor de creatie van draagvlak onder alle belanghebbenden	X	X	X	
Niet kunnen inspelen op veranderingen in een dynamische projectomgeving	X	X	X	
Gebrek aan marktwerking		X		
Niet in overeenstemming met Europese aanbestedingsrichtlijnen		X		
Organisatorisch complex voor publieke opdrachtgever door verschillende bilaterale contracten		X		
Gebrek aan exploitatiemogelijkheid in de vorm van tolheffing			X	
Behartiging van het maatschappelijk belang			X	
Daadkracht die private partijen kenmerkt moeilijk verenigbaar met wettelijk vastgelegde procedures			X	X
Private partijen missen instrumenten zoals het onteigeningsrecht, RO-plannen met een juridische status, om het traject zonder intensieve publieke betrokkenheid te doorlopen			X	
Private partij wordt in de praktijk laat gecontracteerd, waardoor geen mogelijkheid tot input van private contractpartner tijdens planfase			X	
Vertrouwenskwestie				X
Publieke en private partijen hebben een verschillende bedrijfscultuur				X

Figuur 20: Tekortkomingen van bouwprocesorganisatievormen

## **Bijlage 13: Mogelijke rechtsvormen<sup>65</sup>**

Bij PPS kan gekozen worden voor diverse rechtsvormen. Het kiezen van de rechtsvorm heeft niet alleen civielrechtelijke (aansprakelijkheid), maar ook fiscaalrechtelijke (belastingplichtigheid) gevolgen. Hier worden alleen de civielrechtelijke gevolgen beschouwd.

Twee soorten rechtsvormen worden onderscheiden:

- Rechtspersoonlijkheid bezittende lichamen (NV, BV, Stichting en coöperatie)
- Niet rechtspersoonlijkheid bezittende rechtsvormen c.q. personenvennootschap (v.o.f. en CV).

### **Rechtspersoonlijkheid bezittende lichamen (BV, NV, Stichting en coöperatie)**

Het voordeel van een combinatie die rechtspersoonlijkheid bezit is dat bij een mogelijk faillissement de participanten niet aansprakelijk zijn voor de schulden van de combinatie.

#### *Besloten Vennootschap (BV)*

Het privé-vermogen van de aandeelhouders is gescheiden van het vermogen van de BV. Aandelen zijn in een BV niet vrij verhandelbaar door toepassing van een opgenomen blokkeringregeling.

#### *Naamloze Vennootschap (NV)*

Het privé-vermogen van de aandeelhouders is gescheiden van het vermogen van de NV. Aandelen zijn in een NV zijn in beginsel vrij verhandelbaar. Door een blokkeringregeling is deze vrijheid te beperken tot een gewenst niveau.

#### *Stichting*

Bij een stichting kan eventuele winst niet worden onttrokken aan de stichting. Daarom is een stichting geen interessante samenwerkingsvorm in deze context.

#### *Coöperatie*

Bij een coöperatie is geen kapitaalbelasting van 1% verschuldigd.

### **Niet rechtspersoonlijkheid bezittende lichamen c.q. personenvennootschap (v.o.f. en CV)**

Voor deze entiteiten geldt dat alle participanten hoofdelijk aansprakelijk zijn voor schulden van de entiteit. Omdat het ontwikkelen van onroerende zaken een risicovolle activiteit is, kan dat tot gevolg hebben dat de participanten zelf aansprakelijk worden gesteld voor de schulden van de entiteit in geval van een faillissement. Veelal participeren de participanten daarom niet rechtstreeks maar via tussengeschoven vennootschappen. Overigens is het vermogen van de personenvennootschap 'afgeschoven': privé-schulden van de participanten kunnen niet verhaald worden op de personenvennootschap.

Kenmerk van een personenvennootschap is dat alle participanten 'iets in moeten brengen'. Hierdoor verliezen zij in meer of mindere mate de gelegenheid om vrijelijk over hun inbreng beschikken.

#### *Vennootschap onder firma (v.o.f.)*

Alle participanten zijn bevoegd de vennootschap te vertegenwoordigen voor zover dat binnen het doel van de vennootschap valt.

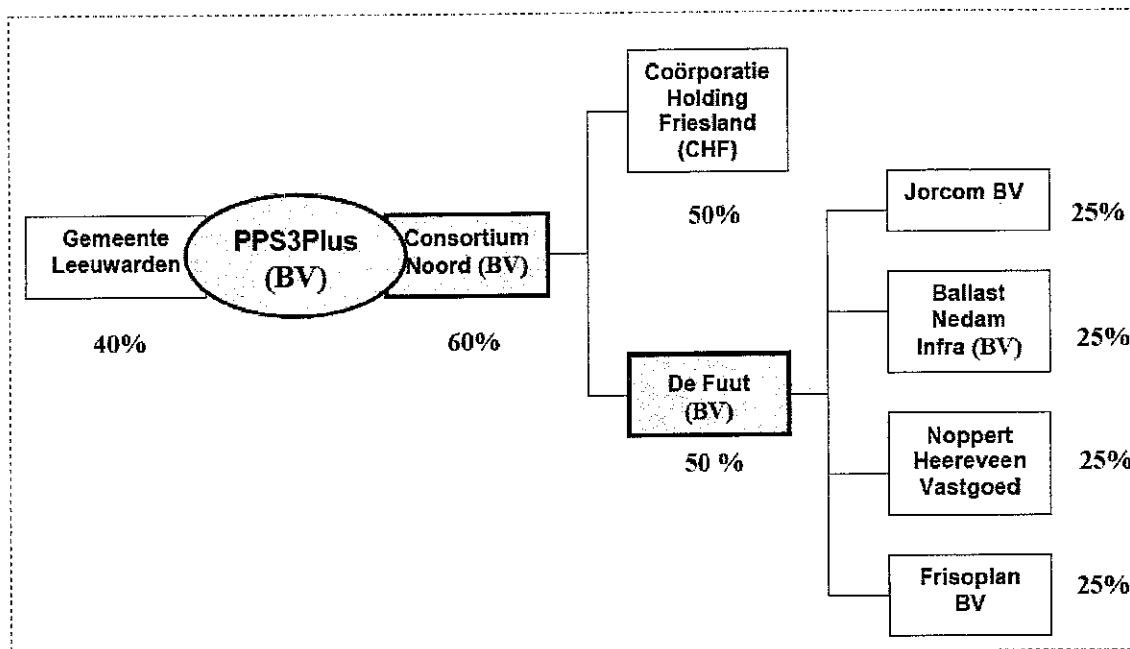
#### *Commanditair Vennootschap (CV)*

Bij een CV mogen niet alle participanten de vennootschap vertegenwoordigen. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen een behorend vennoot en een commanditair vennoot. Alleen een behorend vennoot mag de in naam van vennootschap naar buiten treden.

<sup>65</sup> Uit: (1) Anbergen, *Kernboekje vastgoed, hoofdstuk 6: Samenwerkingsvormen bij projectontwikkeling*, p. 131-134, 2000  
(2) Borgt, *'Commercieel vastgoed, juridische almanak'*, hoofdstuk 2: *Publiek-private samenwerking*, p. 34-44, WEKA Law & Finance publishers, 1999

## Bijlage 14: Bedrijfsjuridische organisatiestructuur project 'Leeuwarden PPS3plus'

In figuur 21 wordt de bedrijfsjuridische structuur weergegeven van project 'Leeuwarden PPS3plus'. In het project is door de gemeente Leeuwarden en een privaat consortium een entiteit opgericht waar beide partijen risicodragend in participeren.

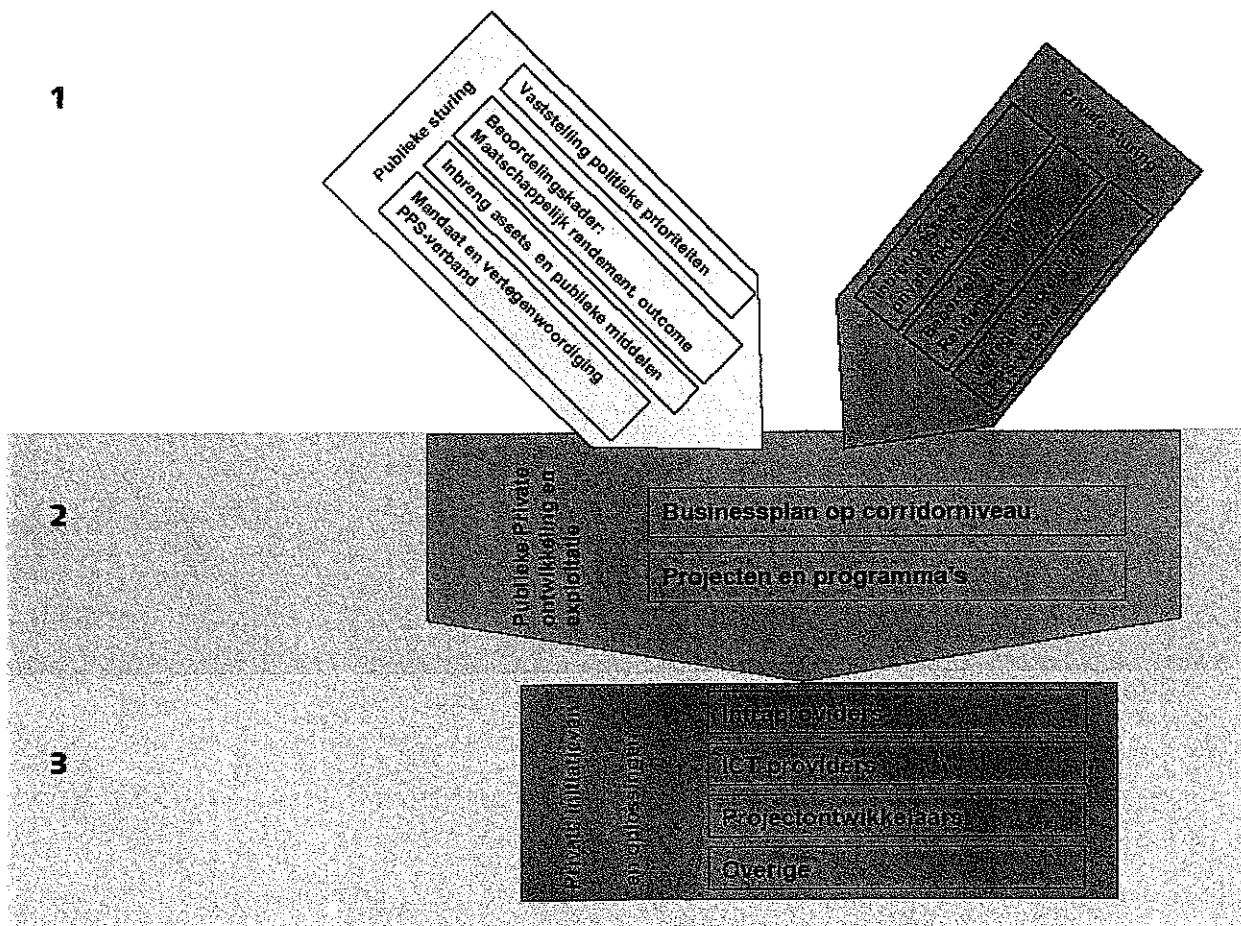


Figuur 21: Bedrijfsjuridische organisatiestructuur bij gebiedsontwikkelingsproject in Leeuwarden. De gearceerde BV's zijn speciaal voor dit project opgericht (v.l.n.r. PPS, SPC en EPC)<sup>66</sup>

<sup>66</sup> Uit een interview met William van Niekerk, directeur IC+E, hoofd projectorganisatie Leeuwarden PPS3plus, 19 en 22 juli 2005

## Bijlage 15: PPS – visie ‘Project Mainportcorridor Zuid’

Het project Mainportcorridor Zuid (PMZ) beslaat het gebied tussen Rotterdam en Antwerpen. Bij het project wordt in de organisatie een onderscheid gemaakt tussen 3 niveaus: (1) publieke en private partijen geven sturing aan (2) een publiek-privaat samenwerkingsverband die projecten in het plangebied integraal beschouwd, en (3) afzonderlijke projecten uitbesteedt aan private aannemers. Zie figuur 22.



Figuur 22: PPS – visie van de projectdirectie voor 'Project Mainportcorridor Zuid'<sup>67</sup>

<sup>67</sup> Uit: Eerste besluit inzake project Mainport corridor Zuid (PMZ): De corridorbenadering, de scope en de PPS-aanpak. Tweede concept, 16 januari 2006. (PMZ is een initiatief van Rijkswaterstaat)

## Bijlage 16: Participatieladder van Edelenbos

De intensiviteit van een samenwerking kan verschillen. In figuur 23 wordt een participatieladder weergegeven, die verschillende maten van intensiviteit weergeeft.

Niveau participatie	Rol participant	Omschrijving
<i>informereren:</i>	Toehoorder	Publieke initiatiefnemer bepaalt in hoge mate zelf de agenda voor besluitvorming en houden de betrokkenen hiervan op de hoogte. Zij maken geen gebruik van de mogelijkheid om betrokkenen werkelijk input te laten leveren bij de beleidsontwikkeling.
<i>raadplegen:</i>	Geconsulteerde	Publieke initiatiefnemer bepaalt in hoge mate zelf de agenda, maar zien betrokkenen als gesprekspartner bij de ontwikkeling van beleid. De politiek verbindt zich echter niet bij voorbaat aan de resultaten die uit de gesprekken voortkomen.
<i>adviseren:</i>	Adviseur	Publieke initiatiefnemer stelt in beginsel de agenda samen, maar geven betrokkenen gelegenheid om problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren, waarbij deze ideeën een volwaardige rol spelen in de ontwikkeling van het beleid. De politiek verbindt zich in principe aan de resultaten, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan (beargumenteerd) afwijken.
<i>coproduceren:</i>	Samenwerkingspartner	Publieke initiatiefnemer en betrokkenen komen gezamenlijk een probleemagenda overeen, waarna gezamenlijk naar oplossingen wordt gezocht. De politiek verbindt zich aan deze oplossingen met betrekking tot de uiteindelijke besluitvorming, na toetsing aan vooraf gestelde randvoorwaarden.
<i>Beslissen</i>	Medebeslisser	Publieke initiatiefnemer laat de ontwikkeling van, en de besluitvorming over het beleid, over aan betrokkenen, waarbij het ambtelijk apparaat een adviserende rol vervult. De politiek neemt de resultaten over. Resultaten uit het proces hebben spontaan bindende werking.

Figuur 23: Participatieladder<sup>68</sup>

<sup>68</sup> Uit: Edelenbos, Monnikhof, *Spanning in interactie, Een analyse van interactief beleid in lokale democratie*, Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam, 1998

## Bijlage 17: Motieven om (niet publieke) partijen te laten participeren in besluitvorming

Er bestaan verschillende motieven om (niet publieke) partijen te laten participeren in besluitvormingsprocessen<sup>69</sup>.

- *Vergroten van draagvlak voor beleid*  
Doordat betrokkenen in een vroeg stadium van het beleidsproces de kans krijgen om te participeren in een proces, wordt de acceptatie van het uiteindelijke beleid vergroot. Hierdoor wordt de kans kleiner dat de betrokkenen later het beleid zullen hinderen.
- *Verhogen democratische legitimiteit*  
Tegemoet komen aan de wens van burgers en maatschappelijke organisaties om direct invloed te kunnen uitoefenen op de inhoud en het procesverloop van beleidsvoering.
- *Dichten van de kloof tussen burger en politiek*  
De matige opkomst voor verkiezingen en slechte opiniepeilingen over waardering van de politiek zijn aanleidingen voor het geloven in het bestaan van een kloof.
- *Andere positie overheid*  
Het ontlasten van overheidstaken door samen te werken met private partijen past in het kader van 'de terugtrekkende overheid' en 'de markt, tenzij...' – strategie van de overheid<sup>70</sup>.
- *Verbetering van de interne organisatie*  
Door participatie met burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden kunnen eventuele tekortkomingen van het ambtelijk apparaat aan het licht komen.
- *De kwaliteit van beleid verbeteren*  
Interactieve beleidsvoering biedt de mogelijkheid om de creativiteit en ervaringsdeskundigheid van betrokkenen te benutten om zodoende vraagstukken op een bredere, en eventueel vernieuwende wijze aan de orde te stellen.
- *Kortere doorlooptijd van projecten*  
Door het vroegtijdig betrekken van alle betrokkenen bij beleid, kan een kortere doorlooptijd van het beleidsproces bewerkstelligd worden.
- *Verbeteren van het beleidsproces*  
Door interactieve beleidsvoering nemen informatie-uitwisseling, communicatie, wederzijds begrip en consensus toe. Dit draagt bij aan een beter beleidsproces.
- *Vergroting van het probleemoplossend vermogen*  
Door het aanboren van kennis, deskundigheid en creativiteit van meerdere betrokkenen kan het beleidsprobleem beter begrepen worden en kunnen oplossingen met een groot oplossend vermogen worden bedacht.

<sup>69</sup> (1) Edelenbos, *Proces in Vorm: Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming van lokale ruimtelijke projecten*, Utrecht, 2000. (2) Pröpper, *Steenbeek, De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Bussum, 1999

<sup>70</sup> Zie paragraaf 1.3.2. 'Strategie van Rijkswaterstaat en de Rijksoverheid'

## Bijlage 18: Unsolicited Proposal

Een Unsolicited Proposal (USP) is een initiatief van een private partij om een project uit te voeren. USP wordt ook wel 'Eigen Initiatief' (EI) genoemd. Een private partij overhandigt een plan aan een publieke partij die daarna de rol van opdrachtgever op zich kan nemen. Het eerste initiatief ligt hier bij een private partij. Het grootste punt van discussie bij het indienen van een USP, is het vaststellen van een eventuele beloning voor het plan.

De bouwpraktijk staat sceptisch tegenover de toepassing van USP's in Nederland<sup>71</sup>: private partijen zullen nooit een goed rendement kunnen behalen, door belemmerende nationale en Europese regelgeving. Alle manieren om een vervolgtraject mogelijk te maken worden door wetgeving tegengehouden. Pogingen daartoe hebben geleid tot uitspraken van het Europese hof van justitie die duidelijk zijn in hun verhaal: het mag niet.

Een voorbeeld daarvan komt uit Italië<sup>72</sup>. Hier wilde een aannemer de volgende deal sluiten na een ingediend USP:

1. Maximaal drie private partijen mogen meebieden, waarvan de indiener van het USP er één is.
2. De indiener van het USP krijgt het '*right to match*'. Zodra de indienende partij niet de laagste bieder is, krijgen zij de mogelijkheid om voor de laagste prijs van een andere partij toch het werk te krijgen.

Het Europese Hof heeft beide trucs veroordeeld.

De toekomst van het USP in Nederland kan drie kanten op gaan<sup>73</sup>:

1. Verbieden.
2. Het idee kopen, daarna Europees aanbesteden.
3. Voorsprong in vervolgtraject. (Deze mogelijkheid is moeilijk verenigbaar met de Europese aanbestedingsrichtlijnen)

---

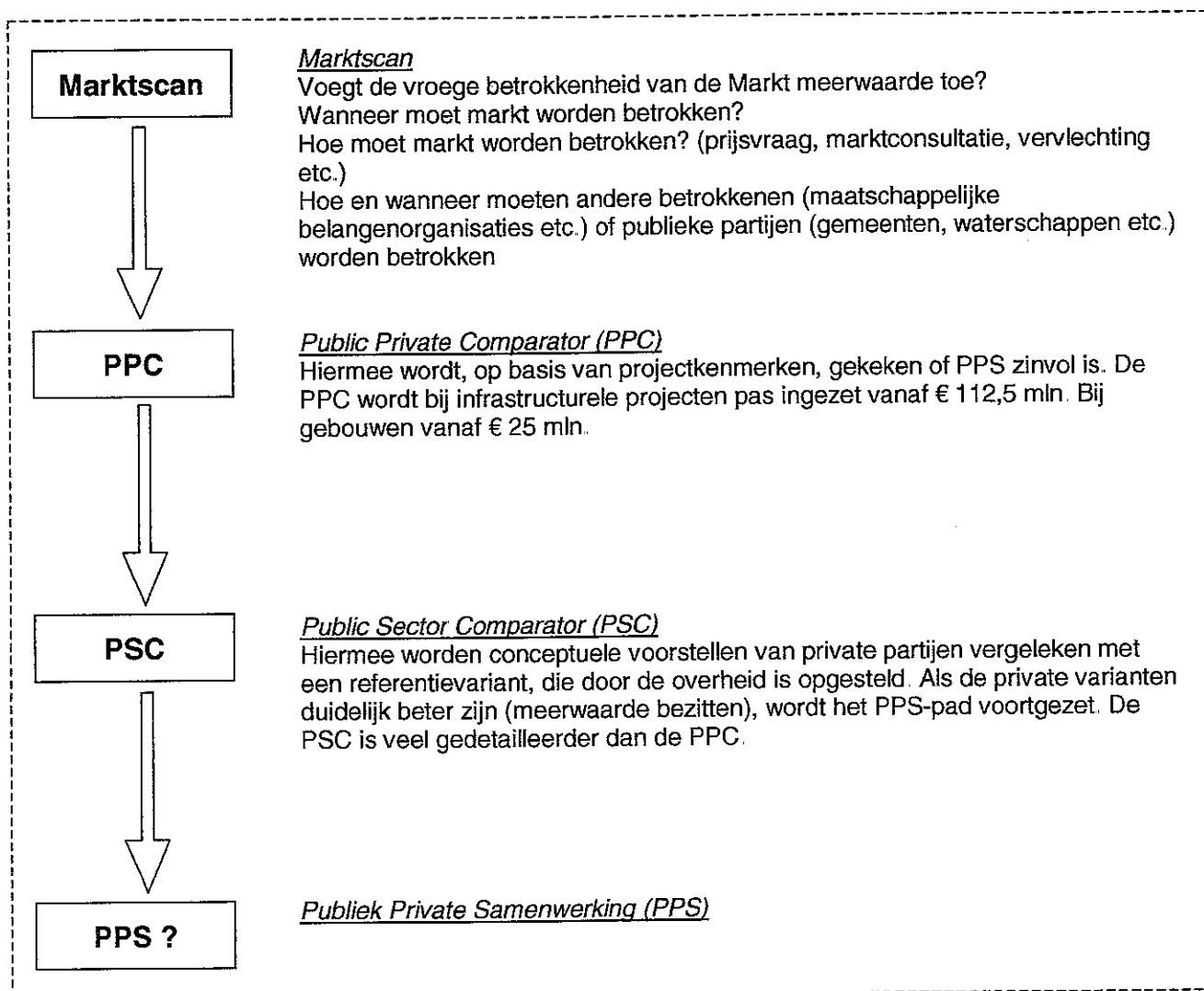
<sup>71</sup> Uit Cobouw: (1) BAM blaast A3 nieuw leven in, 22-06-05. (2) Unsolicited proposal op dit moment kansloos, H.A.J. de Ridder, 20-12-2005

<sup>72</sup> Scala - arrest

<sup>73</sup> Unsolicited proposal op dit moment kansloos, H.A.J. de Ridder, Cobouw, 20-12-2005

## Bijlage 19: Marktscan, PPC, PSC (Publieke wenselijkheid PPS)

De overheid heeft een drietal instrumenten ontwikkeld, waarmee de wenselijkheid van PPS kan worden bepaald<sup>74</sup>. Zie figuur 24.



Figuur 24: Overheidsinstrumenten om de wenselijkheid van PPS te bepalen

Van Twist<sup>75</sup>:

*“De voorkeuren van betrokken partijen liggen vaak al voor een belangrijk deel vast, wanneer in een project voor het uitvoeren van een PPC en PSC wordt gekozen. [...] Partijen zullen zich politiek-strategisch gaan gedragen bij de uitwerking van de PPC en PSC. [...] De vergelijkingsinstrumenten dienen naar mijn stellige indruk in de praktijk van PPS vooral om reeds ingenomen posities en standpunten te legitimeren”.*

<sup>74</sup> gebaseerd op o.a. (1) *Werkwijzer vervlechting tracé/m.e.r.- en aanbestedingsprocedure bij infrastructurele projecten*. Uitgave van ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat, Taskforce Publiek-Private Samenwerking, februari 2005

(2) Interview met Wiebe Witteveen, project-adviseur, ECO, bouwdienst, Rijkswaterstaat (telefonisch), 30 november 2005

<sup>75</sup> Hoogleraar publiek – private samenwerking Katholieke Universiteit Nijmegen

[Uit: Van Twist, Dubbelspel, *Publiek-private samenwerking en het management van verwachtingen*, Utrecht, 2002]



## Bijlage 20: Marktconsultatie

Als een publieke partij vroegtijdige betrokkenheid wenst van private partijen, maar geen vervolgtraject met hen wil doorlopen bestaat de mogelijkheid van marktconsultatie, eventueel in de vorm van een prijsvraag.

Op die manier bestaat de mogelijkheid dat private partijen op een vroegtijdig moment hun expertise kunnen inbrengen tegen een redelijke vergoeding.

Bij een prijsvraag zonder vervolgtraject kan de 'prijs' voor een private partij twee vormen aannemen:

- Een van tevoren vastgesteld geldbedrag voor de beste bieder(s).
- Een 'succesfee'. Een succesfee houdt in dat de hoogte van de beloning afhangt van het succes van het ontwerp. Als een ontwerp uit een prijsvraag gebruikt wordt om verder uit te werken, zal de beloning hoger zijn.

De ervaring leert dat de geldbedragen bij prijsvragen altijd lager zijn dan de gemaakte ontwerpkosten<sup>76</sup>. Bovendien zijn de bedragen bescheiden van omvang vergeleken bij winst die aannemers kunnen behalen in het vervolgtraject (= bouw van het werk):

*"Een hoogwaardig kennisinstituut als Ballast Nedam kan je er niet mee in stand houden"*<sup>77</sup>

Op een PPS-symposium<sup>78</sup> reageert de minister van V&W, Karla Peijs, op deze kritiek:

*"[...] Daarover hebben we nu ook principe-afspraken gemaakt. Eerste verkenningen – zeg maar grove houtskoolschetsen van een idee – vergoeden we niet. Dat valt onder acquisitie. Maar als de overheid een bedrijf vervolgens vraagt om zo'n idee uit te werken, dan staat daar een redelijke vergoeding tegenover".*

Publieke en private partijen verschillen van mening over de werkelijke functie van vroegtijdige marktconsultatie<sup>79</sup>:

- *Publieke partijen* verwachten dat een marktconsultatie een goed instrument is om vroegtijdig kennis en innovatieve ideeën uit te wisselen. Ook kan de overheid dan in een vroeg stadium al rekening houden met de wensen en belangen van marktpartijen. Bovendien verwachten overheden dat private partijen proberen een voorsprong te bewerkstelligen door oplossingen aan te bieden die alleen zij kunnen uitvoeren.
- *Private partijen* verwachten dat marktconsultatie een methode is waarmee de overheid probeert om gratis zo veel mogelijk kennis en creatieve ideeën uit de markt te halen, zonder zich op enigerlei wijze aan deze partijen of aan het project te committeren (brain-picking / cherry-picking).

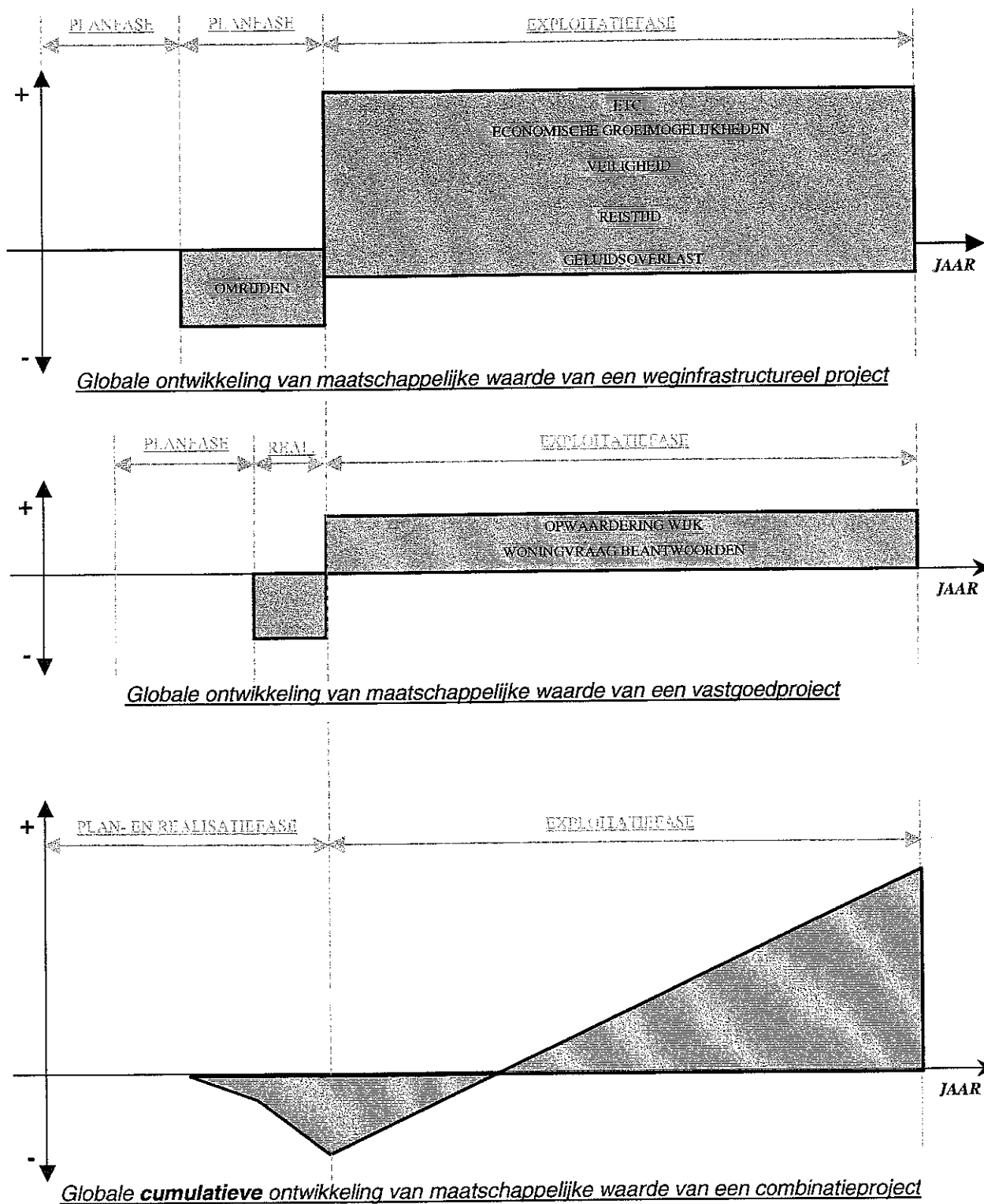
<sup>76</sup> o a. (1) Symposium "Zeetoegang IJmuiden", Delft, 27 mei 2005, (2) Symposium "De voortgaande ontwikkeling van publiek-private samenwerking in Nederland", 10 maart 2005

<sup>77</sup> uit een interview met Van Schravendijk, algemeen directeur projecten, Ballast Nedam Infra, 11 juli 2005

<sup>78</sup> Ontbijtsymposium "infrastructuur is ook vastgoed", 9 maart 2005 [bron: [www.verkeerenwaterstaat.nl](http://www.verkeerenwaterstaat.nl)]

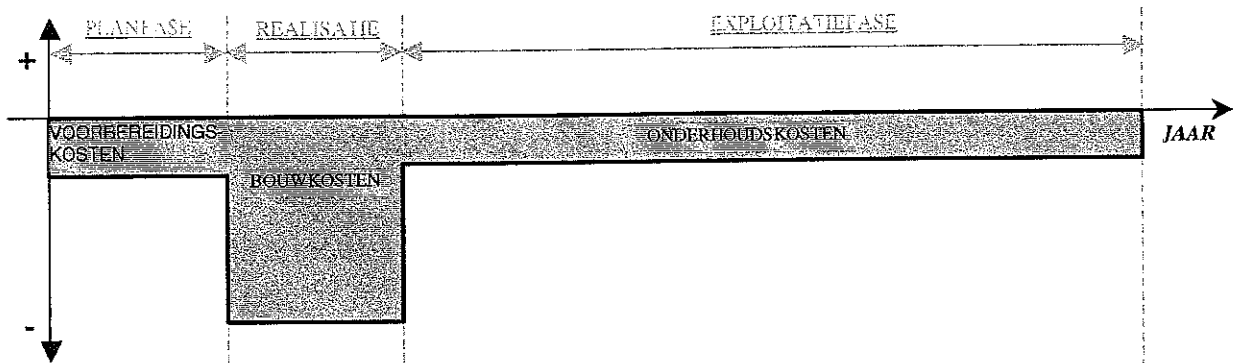
<sup>79</sup> Uit: Van Twist, Dubbelspel, Publiek-private samenwerking en het management van verwachtingen, Utrecht, 2002

Bijlage 21: Ontwikkeling Maatschappelijke waarde

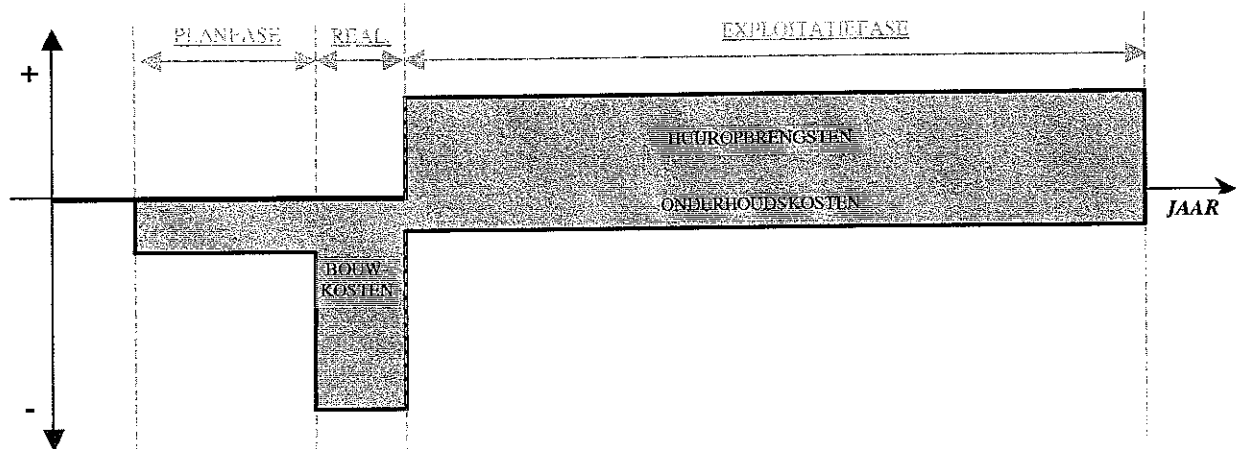


Figuur 25: Ontwikkeling van reële maatschappelijke waarde gedurende een (gecombineerd) project

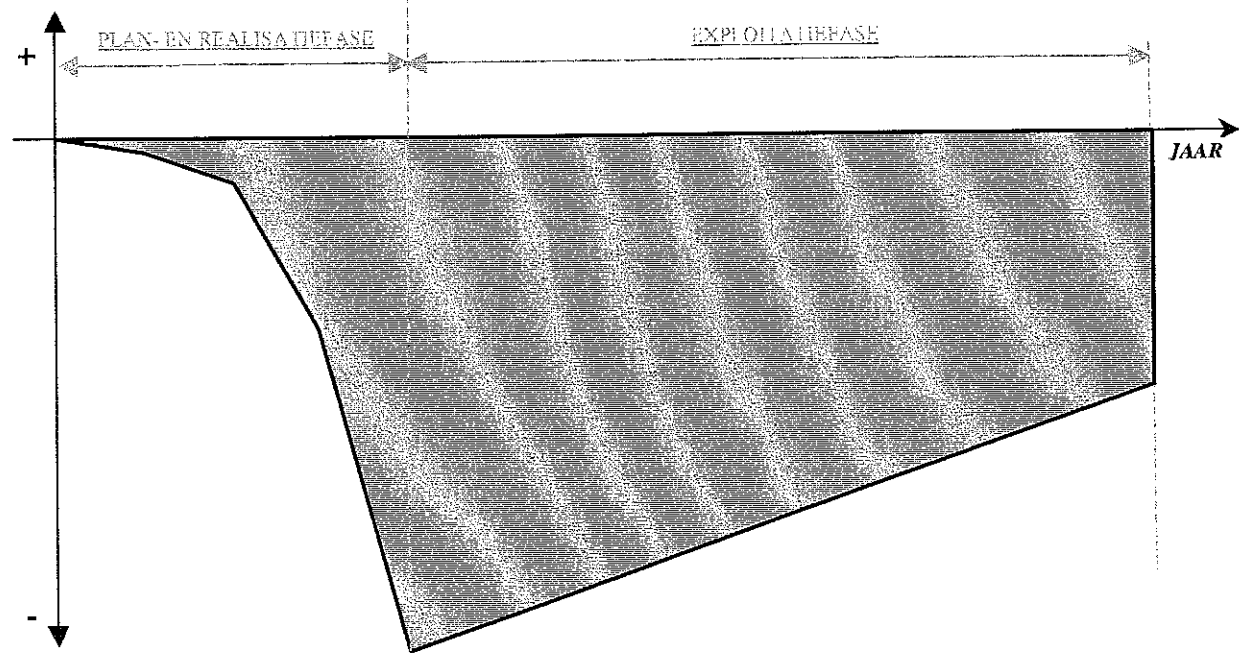
Bijlage 22: Ontwikkeling kosten en commerciële opbrengst



*Globale ontwikkeling van kosten en commerciële opbrengsten van (onrendabele) weginfrastructuur*



*Globale ontwikkeling van kosten en commerciële opbrengsten van (rendabel) vastgoed*



*Globale cumulatieve ontwikkeling van kosten en commerciële opbrengsten van een combinatieproject*

Figuur 26: Ontwikkeling van kosten en commerciële opbrengst gedurende een (gecombineerd) project

## Bijlage 23: Vergelijking toepassingspotentieel PPS – model tussen vier projecten

Voordat voor één specifiek project een samenwerkingsmodel wordt opgesteld, zal eerst een geschikt project moeten worden gekozen. Daartoe worden enkele projecten met elkaar vergeleken die in meer of mindere mate aan de kenmerken voldoen die in hoofdstuk 8.1. 'Projectkenmerken die toepassingspotentie bepalen' worden genoemd.

Vier projecten worden met elkaar vergeleken:

- |                             |                                    |
|-----------------------------|------------------------------------|
| 1. Centrale As,             | provincie Friesland                |
| 2. Westfrisiaweg,           | provincie Noord-Holland            |
| 3. N201+ en N201 Vinkeveen, | provincie Noord-Holland en Utrecht |
| 4. As Leiden – Katwijk,     | provincie Zuid-Holland             |

Het PPS – model wordt toegepast op het project met het hoogste toepassingspotentieel.

Hieronder volgt een korte omschrijving van de vier regionale weginfrastructurele projecten:

### Centrale As (N356)

De Centrale As is een project in provincie Friesland. Het verbindt de dorpen Dokkum en Bergum over een lengte van 29 kilometer. Ten zuiden van Bergum sluit de weg aan op de N31. Sinds maart 2004 is de opwaardering en aanleg van de N31 in uitvoering. De Centrale As bestaat deels uit nieuw aan te leggen weg en deels uit opwaardering van de bestaande weg. Het project is het grootste infrastructurele project ooit in provincie Friesland.

In augustus 2005 is een voorkeurstracé bepaald.

### Westfrisiaweg (N507, N243, A7, N302)

De Westfrisiaweg is een project in provincie Noord-Holland. De Westfrisiaweg verbindt de dorpen Heerhugowaard, Hoorn en Enkhuizen over een lengte van 34 kilometer. Een deel van het project is opwaardering van ca. 5,5 kilometer rijksweg (A7). In Heerhugowaard sluit de Westfrisiaweg aan op de N242. Het project bestaat deels uit nieuw aan te leggen weg en deels uit opwaardering van de bestaande weg.

In januari 2005 is een stuurgroep opgericht voor het project waar provincie, gemeenten en het georganiseerd bedrijfsleven in participeren. Het project is in de verkenningsfase.

### N201 Vinkeveen

N201 Vinkeveen is een project in provincie Utrecht. De N201 Vinkeveen is onderdeel van een groter project: N201+. N201+ loopt door de provincies Noord-Holland en Utrecht en verbindt de dorpen Aalsmeer, Uithoorn en Vinkeveen aan de A4, de A9 en de A2 over een lengte van ca. 35 kilometer. Het deel van het project dat door Vinkeveen loopt wordt hier beschouwd. Het is een stuk weg van ca. 1,5 kilometer. Het is onduidelijk of het oude tracé wordt opgewaarderd of dat het tracé wordt omgelegd. De mogelijkheid bestaat dat het tracé deels verdiept en overkluist wordt aangelegd. Aan weerszijden van het tracé is woningbouw en recreatie gepland.

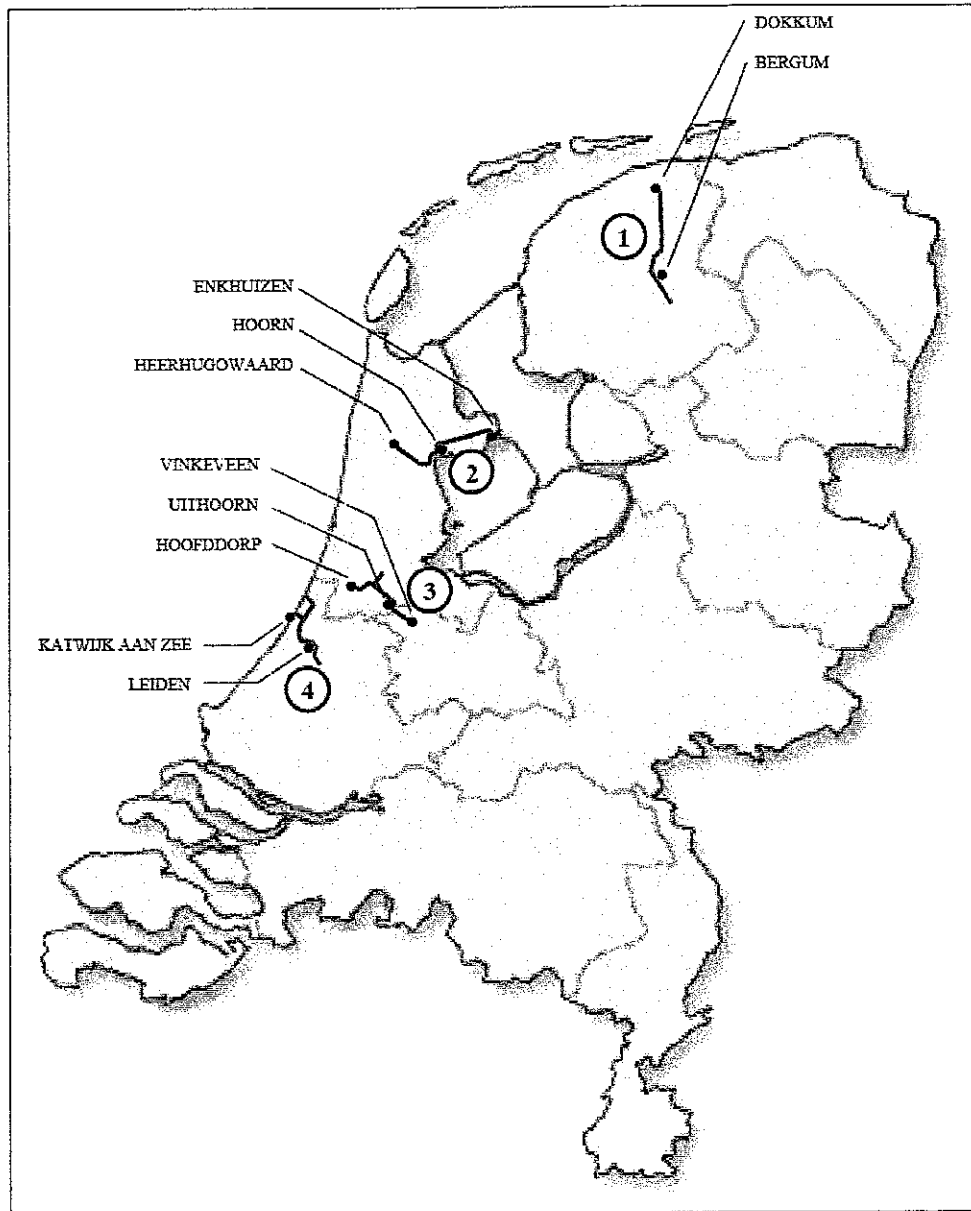
Het bekendmaken van het standpunt wordt verwacht rond eind 2005.

### Rijnlandroute (N206, N11) (As Leiden – Katwijk)

Het project As Leiden – Katwijk beslaat een groot plangebied waarin veel functies integraal worden beschouwd. Een groot onderdeel van het project bestaat uit spoorinfrastructuur (Rijn-Gouwelijn) en weginfrastructuur (Rijnlandroute).

De aandacht gaat hier uit naar de Rijnlandroute. De Rijnlandroute verbindt Katwijk aan Zee, Leiden en Zoeterwoude aan elkaar over een lengte van ca. 10 km. De Rijnlandroute sluit aan op de A44 en de A4. Het project bestaat deels uit nieuw aan te leggen weg en deels uit opwaardering van de bestaande weg. De planstudie is sinds april 2005 gestart.

In figuur 27 wordt de lokatie van de vier projecten weergegeven.



Figuur 27: Lokatie van de vier beschouwde projecten

- |   |                                  |                                    |
|---|----------------------------------|------------------------------------|
| 1 | CENTRALE AS,                     | PROVINCIE FRIESLAND                |
| 2 | WESTFRISIAWEG,                   | PROVINCIE NOORD-HOLLAND            |
| 3 | N201+ EN N201 VINKEVEEN,         | PROVINCIE NOORD-HOLLAND EN UTRECHT |
| 4 | RIJNLANDROUTE (LEIDEN - KATWIJK) | PROVINCIE ZUID-HOLLAND             |

Om de projecten te kunnen vergelijken worden ze met elkaar vergeleken met de in hoofdstuk 8.1. geformuleerde criteria. Hiertoe zijn voor elk project de publieke initiatiefnemers geïnterviewd en is projectgebonden literatuur geraadpleegd.

### *Vragenlijst aan publieke initiatiefnemers*

#### Scope versus Budget

**1. Wat is de raming, de dekking en het tekort van het project?**

*Hoe groter het tekort, hoe groter de behoefte aan private inbreng*

#### Plangebied versus Eigendom

**2. Wat is het percentage publiek en privaat grondbezit in het plangebied waar het onteigeningsrecht niet van toepassing is?**

*Hoe groter het percentage strategische private grondposities, hoe groter de kans op een samenwerkingsverband*

#### Complexiteit versus Kennis & Kunde

**3. Bestaat de mogelijkheid tot vereenvoudiging van meerdere functies?**

*Hoe meer verschillende functies, hoe groter de behoefte aan specialistische private kennis en kunde*

**4. Wat is de lengte van de weginfrastructuur en de oppervlakte van het plangebied?**

*Hoe groter het project, hoe groter de behoefte aan private kennis en kunde*

**5. Aantal kunstwerken of omstandigheden waarvoor specialistische kennis of materieel nodig is?**

*Hoe meer kunstwerken of technische complexiteit, hoe groter de behoefte aan private kennis en kunde*

**6. Hoeveelheid betrokken partijen?**

*Hoe meer betrokken partijen en verscheidenheid van belangen, hoe groter de behoefte aan private kennis en kunde*

#### 'Sense of urgency'

**7. Zijn betrokken partijen gebaat bij doorgang van het project?**

*Hoe meer betrokken partijen willen dat het project (op een of andere manier) doorgang vindt, hoe groter de kans op succes*

**8. Staat het project al lang op de politieke agenda?**

*Hoe langer al over het gesprek gesproken wordt, hoe groter de 'sense of urgency'*

#### Softe factoren

**9. Hebben de betrokken partijen respect voor elkaars belangen en werkwijze?**

*Hoe meer respect tussen betrokken partijen, hoe groter de kans op een samenwerkingsverband*

**10. Hebben betrokken partijen eerder met elkaar samen gewerkt?**

*Als partijen positieve ervaringen met elkaar delen is de kans op succes groter*

**11. Heeft de publieke initiatiefnemer een open bedrijfsvoering?**

*Hoe transparanter de bedrijfsvoering, hoe groter de kans op een samenwerkingsverband*

**12. Zijn partijen bereid om concessies te doen wat betreft hun eigen belang?**

*Hoe groter de bereidheid om concessies te doen, hoe groter de kans op een samenwerkingsverband*

#### Status

**13. Hoeveel inhoudelijke beslissingen zijn vastgelegd?**

*Hoe minder inhoudelijke beslissingen zijn vastgelegd, hoe groter de kans op inbreng van private partijen*

Voor de vier projecten zijn de vragen zo volledig mogelijk beantwoord. Op sommige vragen kan geen antwoord gegeven worden. De antwoorden zijn in dat geval of (nog) niet bekend, of (nog) niet openbaar. Alleen die kenmerken die voor alle projecten bekend zijn, worden meegewogen in de vergelijking. Zie figuur 29.

KENMERK	Vraag	Centrale As		Westfrisiaweg		Rijnlandroute		N201 Vinkeveen	
		Antwoord	Oordeel	Antwoord	Oordeel	Antwoord	Oordeel	Antwoord	Oordeel
TEKORT	Raming?	€ 184	-	€ 240	+	€ 349 - 1044	+	€ 38 - 55	0
	Dekking?	€ 184	-	€ 124 - 160	+	€ 112,5	+	€ 38	0
	Tekort?	€ 0	-	€ 80 - 116	-	€ 237 - 932	-	€ 0 - 17	+
GROND	Percentage publiek?	-	-	-	-	-	-	25 %	+
	Percentage privaot?	-	-	-	-	-	-	75 %	+
FUNCTIES	Mogelijkheid tot verevening?	nee	-	redelijk	0	ja	+	ja	+
	Lengte weginfrastructuur?	35 km	+	34 km	+	9km	+	1,5 km	0
OMVANG	Oppervlakte plangebied?	800 ha.	+	255 ha.*	+	320 - 800 ha.	+	100 ha.*	+
	Aantal kunstwerken?	3 grote	+	5 redelijk grote	+	6 grote	+	4 grote	+
BELANGEN	Betrokken partijen?	1 provincie 3 gemeenten	+	1 provincie 5 gemeenten	+	1 provincie 2 regio's 8 gemeenten	+	1 provincie 1 gemeente 1 privaot	0
	Doorgang	Ja Tegen: NIMBY Tysferksteradiel	+	Ja Tegen: NIMBY Drechterland Actiegroepen	+	Redelijk Tegen: NIMBY	0	Ja Tegen: NIMBY Private Partij	+
AGENDAPUNT	Langlopend project?	Sinds mid '80	+	Sinds '70	+	Sinds '48	+	Sinds 2002	0
	Respect voor belang van andere partijen?	-	-	-	-	-	-	-	-
VERLEDEN	Ervaring met andere partijen?	-	-	-	-	-	-	Niet goed	-
	Transparante bedrijfsvoering?	Redelijk	0	Ja	+	Redelijk	0	Ja	+
FLEXIBILITEIT	Bereid tot concessies?	Redelijk	0	Ja	+	-	-	-	-
	Hoeveel vastgelegd?	Weinig	+	Weinig	+	Weinig	+	Weinig	+

Figuur 29: Vergelijking vier projecten wat betreft toepassingspotentieel voor het PPS - model

Op basis van deze gegevens heeft de Westfriisiaweg de meeste potentie om het PPS – model op toe te passen.

Lijst van geïnterviewde personen en geraadpleegde literatuur om de toepassingspotentie te bepalen:

Centrale as:

- Telefonisch interview met Dhr. Vrieswijk, provincie Friesland, 07-10-2005
- Telefonisch interview dhr. Duvergé, coordinator Centrale As- N381, 10-10-2005
- [www.fryslan.nl](http://www.fryslan.nl)
- [www.decentraleas.nl](http://www.decentraleas.nl)

Rijnlandroute:

- Interview Mw. Aarninkhof, afdeling ruimtelijke ordening, provinciehuis Zuid-Holland, 04-10-2005
- Telefonisch interview dhr. Van Es, projectleider Rijnlandroute, provincie Zuid-Holland, 17-10-2005
- Verkenning Rijnlandroute, DHV Ruimte en Mobiliteit i.o.v. provincie Zuid-Holland en Holland Rijnland, 08-2005
- As Leiden –Katwijk, Plan van Aanpak, Den Haag, 13-09-2004
- As Leiden –Katwijk, Factsheets, Den Haag, 30-08-2004
- [www.zuid-holland.nl/thema/ruimtelijke\\_ordening/holland\\_rijnland/as\\_leiden\\_katwijk](http://www.zuid-holland.nl/thema/ruimtelijke_ordening/holland_rijnland/as_leiden_katwijk)

N201 Vinkeveen (N201+):

- Telefonisch interview met dhr. Van Dijke, provincie Utrecht, 03-10-2005
- Interview met dhr. Martin Heijtal. Projectleider N201 Vinkeveen, gemeentehuis Mijdrecht 12-10-2005.
- Haalbaarheidsstudie verdiepte aanleg N201 in de kern Vinkeveen (Eindrapport), Twijnstra Gudde ism H+N+S Landschapsarchitecten, Utrecht, februari 2003
- Aanvullende haalbaarheidsstudie verdiepte aanleg N201 Vinkeveen (Concept), Twijnstra Gudde ism H+N+S Landschapsarchitecten, Utrecht, oktober 2003
- [www.n201.info](http://www.n201.info)
- [www.provincie-utrecht.nl](http://www.provincie-utrecht.nl)

Westfriisiaweg:

- Interview Dhr. Valster en Mw. Nooij, projectleiders Westfriisiaweg, provincie Noord-Holland, 07-10-2005
- Ontwikkelen met kwaliteit, streekplan Noord-Holland Noord, provincie Noord-Holland, oktober 2004.
- Economische betekenis N23 Alkmaar-Hoorn-Enkhuizen, ECORYS Nederland BV en Grontmij iov Westfriese bedrijvengroep, HAL en KvK NW-Holland, 15 juli 2004
- [www.noordholland.nl](http://www.noordholland.nl)
- [www.halterinbalans.nl](http://www.halterinbalans.nl)



## **Bijlage 24: Interviews Westfrisiaweg**

Voor de Actorenscaan zijn bij verschillende betrokken partijen interviews afgenomen:

Provincie Noord-Holland, Gemeente Drechterland, Gemeente Stede Broec, Gemeente Enkhuizen, Gemeente Hoorn, Gemeenten regio Noord-Kennemerland, Georganiseerd bedrijfsleven, Actiegroep "Niet door 't Lint".

### Aanpak interviews

Interviews werden vooraf telefonisch afgesproken, waarna een vragenlijst per e-mail werd toegezonden. Tijdens het interview werden vragen stuk voor stuk behandeld. Tijdens interviews werden ook andere aspecten besproken, dan in de vragenlijst vermeld. Deze overige informatie leverde goede beeldvorming op.

Door een eenduidige vraagstelling aan verschillende partijen kunnen de antwoorden van de partijen met elkaar worden vergeleken.

In een enkel geval is het interview telefonisch afgenomen. Dit verdient niet de voorkeur omdat tijdens een telefonisch interview de nuance kan missen en zonder kaartmateriaal onduidelijkheid kan ontstaan. Tijdens interviews werden antwoorden schriftelijk vastgelegd. Op een zo kort mogelijk termijn na het interview werden de antwoorden verwerkt in de analyse.

Tijdens het uitvoeren van de actorenscaan speelt de interviewer een rol. De mogelijkheid bestaat dat de interviewer bepaalde uitspraken anders opvat dan bedoeld was, of zijn eigen mening erin verwerkt. Dit effect is uiteraard in alle opzichten geprobeerd te voorkomen.

Een eventuele andere beperking is de mate van toegang die de interviewer krijgt tot informatie van een partij. Zodra een partij geen belang heeft bij een interview of bang is om informatie door te spelen die hij liever voor zich houdt, of de interviewer gewoonweg niet vertrouwt, loopt een deel van de actorenscaan spaak.

In sommige gevallen was het niet mogelijk een interview af te nemen. In dat geval werd gebruik gemaakt van andere bronnen, zoals internet, rapporten, officiële documenten, mening van andere betrokken partijen.

De lengte van de interviews varieerde van 45 minuten tot 2 uur.

## Vragenlijst interviews

### **Wie is uw achterban?**

1. Welke bedrijven / personen representeert u?
2. Komen de belangen van partijen / personen in uw achterban overeen?  
(Volledig / in alles, behalve ... / in grote lijnen / meestal / redelijk / soms / ... etc.)

### **Wat zijn uw belangen?**

3. Wat zijn de grenzen van uw aandachtsgebied bij dit project?
4. Wat zijn uw belangen bij de Westfrisiaweg in volgorde van prioriteit?
  - Stimuleren economische groeimogelijkheden
  - Veiligheid
  - Bereikbaarheid
  - Milieu
  - Leefbaarheid (bijv. sluisverkeer)
  - ...
  - etc.
5. Hoe worden die belangen vertaald in wensen in volgorde van prioriteit?
  - Met betrekking tot tracékeuze (bv. bundeling met bestaande infrastructuur / niet doorsnijden natuurgebied etc.)
  - Met betrekking tot profiel van doorsnede / ontwerpsnelheid (bijv. gelijkvloers / ongelijkvloers, verdiepte aanleg etc.)?
  - Met betrekking tot uitbreiding bebouwing / groen / recreatie / bedrijfsleven in gemeente
  - ...
  - etc.
6. Zijn uw belangen/wensen tegenstrijdig met belangen/wensen van andere betrokken partijen?  
(bijv. gemeenten, provincie, rijk, project-ontwikkelaars, aannemers, 'georganiseerd bedrijfsleven', natuurorganisaties, ..., etc.)
7. Zijn uw belangen/wensen in overeenstemming met belangen/wensen van andere betrokken partijen?  
(bijv. gemeenten, provincie, rijk, project-ontwikkelaars, aannemers, 'georganiseerd bedrijfsleven', natuurorganisaties, ..., etc.)

### **Hoe kunt u uw belang verdedigen?**

8. Hoe kunt u de belangen van uw achterban behartigen?
  - Zitting hebben in stuurgroep
  - Zitting hebben in klankbordgroep
  - Bezwaar aantekenen
  - ...
9. Hoe groot is uw stem in de stuurgroep / klankbordgroep, ...?
10. Wat is de verhouding tussen de stuurgroep / klankbordgroep / ... en de provinciale projectorganisatie?
11. Wat zijn eventuele instrumenten om uw belang te behartigen?
  - Bouwvergunningen
  - Betalen = bepalen
  - Grondposities
  - Belofte om niet 'dwars te liggen'
  - Creëren van draagvlak bij achterban
  - ...
  - etc.

### **Bent u bereid concessies te doen?**

12. Bij welke eerder genoemde wensen bent u bereid concessies te doen, en tegen welke voorwaarden?
13. Bij welke absoluut niet?

### **Wat is uw rol tijdens het proces?**

14. Beschouwt u uzelf als (mede)opdrachtgevende partij? (tijdens planvorming / uitvoering / beheer)
  15. Wie zijn dat ook / wel?
  16. Zijn die partijen gelijkwaardig qua beslissingen nemen?
  17. Zijn die partijen gelijkwaardig qua bevoegdheden?
  18. Zijn die partijen gelijkwaardig qua verantwoordelijkheden?
  19. Zijn die partijen gelijkwaardig qua taakverdeling
  20. Zijn die partijen gelijkwaardig qua risico-verdeling?
  21. Zijn die partijen gelijkwaardig qua financier?
- 
22. Hoe komt bovenstaande verdeling tot stand?
    - o *Aantal personen dat de organisatie representeert*
    - o *Aantal partijen dat de organisatie representeert*
    - o *Al naar gelang de financiering*
    - o *...*
    - o *etc.*
- 
23. Wanneer moeten private partijen bij het project worden betrokken?  
*(nu / na publieke overeenstemming over tracékeuze / na publieke overeenstemming over financiering / ontwerp / uitvoering / etc.)*
- 
24. Waar kan een bijdrage van uw organisatie vandaan komen?  
*(opbrengsten uit vastgoedontwikkeling, reservering in begroting, donaties van achterban, ..., etc.)*

