

**Marktbetrokkenheid in infrastructuurplanning:
Stilstand voorkomen door als overheid minder zelf te doen?**

Sander Lenferink, MSc.
Rijksuniversiteit Groningen
s.lenferink@rug.nl

Dr. Ir. Taede Tillema
Rijksuniversiteit Groningen
t.tillema@rug.nl

Prof. Dr. Jos Arts
Rijksuniversiteit Groningen | Rijkswaterstaat
jos.arts@rws.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk
19 en 20 november 2009, Antwerpen**

Samenvatting

Traditioneel speelt de rijksoverheid een dominante rol in de planning van Nederlandse hoofdinfrastructuur. Ze 'doet veel' en wil controle uitoefenen op alle planningsfacetten. Dit leidt geregeld tot weerstand bij lagere overheden, omwonenden en belangengroepen met als gevolg vastlopende procedures en juridische conflicten. Dit maakt dat het rijk zich tegenwoordig bescheidener opstelt en de rol van procesfacilitator op zich neemt. Decentrale overheden en andere belanghebbenden worden nadrukkelijker betrokken. Daarnaast worden marktpartijen eerder en intensiever betrokken in publiekprivate samenwerking (PPS) om tot meer innovatieve en effectieve projecten te komen. Dit roept de vraag op wat de rol van het rijk (lees: Rijkswaterstaat) is en hoe groot deze is. Dit paper beoogt bij te dragen aan het vinden van een effectieve balans tussen het alles in eigen hand houden, iets doen en helemaal niets doen door het rijk. Hiertoe wordt ingegaan op vragen als: welke rol hebben rijk, decentrale overheden en marktpartijen in verschillende fases van de huidige nationale infrastructuurplanning, welke doelen worden nagestreefd, en hoe effectief is het sterker en vroeger betrekken van de markt?

Het blijkt dat een andere, meer bescheiden rol van het rijk in een gebiedsgerichte benadering positief kan uitwerken. De rijksoverheid kan zich beperken tot het vasthouden van momentum in projecten door andere partijen actief te laten meewerken in het gezamenlijk formuleren van een heldere scope en verantwoordelijkheid te geven aan regionale en lokale partijen om zo commitment te kweken. Dit voorkomt dat deze partijen een organisatie als Rijkswaterstaat alleen als suikeroom zien die alle wensen laat uitkomen. Bestuurlijke overeenstemming tussen de betrokken overheden is een essentieel uitgangspunt voor effectieve PPS. Bij complexe projecten blijkt dit moeilijk, waardoor projecten worden opgesplitst in deelprojecten/-contracten. Nadeel is dat de mogelijkheden tot synergie tussen deelprojecten zo kunnen worden beperkt. Een andere interessante mogelijkheid, die internationaal aan populariteit wint, is flexibelere samenwerkingsvormen (zoals allianties) waarbij risico's worden gedeeld tussen publieke en private partijen. Allianties bieden vrijheid om tot innovatieve plannen te komen en aan te passen aan tussentijdse ontwikkelingen. Dit vergt wel dat het rijk een deel van haar controle uit handen geeft aan de markt.

De gebiedsgerichte benadering en marktbetrokkenheid worden tegenwoordig aangehaald als strategieën om infrastructuurplanning te verbeteren. De twee kunnen elkaar versterken en gecombineerd kunnen ze leiden tot een effectieve benadering van infrastructuurplanning. Ze kunnen bijdragen in het vinden van een balans tussen iets doen en niets doen: een strategie voor het rijk om tot een duurzaam, efficiënt planningsproces te komen.

1. Inleiding: van worstelaar naar judoka?

De afgelopen jaren is er veel aandacht geweest voor de *trage plan- en besluitvorming* van weginfrastructuurprojecten bij de Nederlandse overheid. Het lijkt er op dat infrastructuurplanning laveert tussen te veel zelf doen in het planproces en uiteindelijk niets doen in de praktijk.

In het planproces heeft het *rijk veel naar zich zelf toegetrokken* – Rijkswaterstaat is de centrale speler in de Nederlandse infrastructuurplanning. Vanuit een beheersbaarheidsgedachte wil men controle uitoefenen op alle facetten om in overgestructureerde processen en procedures zo snel mogelijk te kunnen toewerken naar het beslissende (machts)woord: het Tracébesluit. Deze hiërarchische benadering stuit op veel weerstand en maakt dat het rijk weinig medewerking ondervindt. Lagere overheden worden niet gestimuleerd om actief mee te denken – afwachten wordt beloond. Lokale belangengroepen voelen zich genegeerd en zoeken hun gelijk via bezwaarprocedures. Marktpartijen worden versnipperd en laat betrokken in een kleine rol. De ijver van het rijk leidt er zo in de praktijk toe dat er niets gedaan wordt. Planprocessen lopen vast op juridische procedures. Daarnaast zorgen tot het bittere einde terugkerende nut en noodzaak discussies ervoor dat planprocessen moeilijk tot een succesvol einde kunnen worden gebracht. Dit maakt dat infrastructuurprojecten tot het einde van het planproces – beroep bij de rechter – met veel onzekerheid omgeven worden.

De *commissie "Versnelling Besluitvorming Infrastructuur"* (ook wel de commissie Elverding genoemd) heeft afgelopen jaar onderzoek gedaan naar de mogelijkheden tot het versnellen van de besluitvorming rondom weginfrastructuurprojecten (Elverding 2008) Ze kwam tot de conclusie dat minder ingezet moet worden op inspanningen in alleen de planstudiefase en het formele tracébesluit. In plaats daarvan moet worden geborgd dat de uitvoering en het gebruik van infrastructuurprojecten zorgvuldig verloopt. Daarnaast moeten projecten in de *verkenningsfase breder* worden beschouwd: met meer betrokken partijen en een bredere inhoudelijke scope. Een zogenaamde gebiedsgerichte verkenning moet leiden tot een voorkeursoplossing die gedragen zou worden door de betrokken regionale en lokale partijen. De nationale overheid is in de verkenning niet vanzelfsprekend meer de leidende partij. Daarnaast zou de scope van de verkenning verbreed moeten worden en minder louter lijngericht ingestoken moeten worden. Dit betekent dat naast weginfrastructuur andere ruimtelijke opgaven en mogelijkheden van het gebied in de planvorming betrokken moeten worden (Elverding, 2008).

Naast meer met andere overheden optrekken en het eerder betrekken van belanghebbenden kan het rijk ook *samenwerken met de markt*. Deze mogelijkheid van publiekprivate samenwerking (PPS) wordt door de commissie Elverding nauwelijks opgepakt (Lenferink et al., 2008). Met PPS wordt meer nadruk gelegd op het sterker betrekken van marktpartijen in infrastructuurprojecten. In weginfrastructuur wordt dit duidelijk uit de bredere contracten die, naast de aanleg, ook het ontwerp, de financiering en het beheer en onderhoud kunnen omvatten. De markt wordt daartoe eerder en op een andere manier benaderd dan gebruikelijk was. Het rijk stelt zich bescheidener op, en richt zich meer op de rol van regisseur/facilitator. Vanuit dit 'minder doen' geeft ze ruimte aan samenwerking met regionale overheden en de markt om projecten te formuleren en uit te voeren.

In dit paper wordt een overzicht gegeven van de rol van rijksoverheid en marktpartijen in de huidige Nederlandse nationale weginfrastructuurplanning. Daartoe worden voor de verschillende fasen van het planproces de veranderingen in de marktbenadering en de daarmee samenhangende taakverschuivingen bij het rijk nader onderzocht. Uiteindelijk beoogt dit paper daarmee bij te kunnen dragen tot het vinden van een effectieve balans tussen 'iets doen' en 'niets doen'. Het is duidelijk dat de energie slimmer moet worden ingezet. In plaats van worstelen judoën, waarbij het rijk de kracht en energie van andere partijen gebruikt om (ook) haar doelen te realiseren. Dit roept de vraag op wat dan de essentiële activiteiten van de nationale overheid binnen infrastructuurplanning zijn. Allereerst zal in paragraaf 2 het planproces van infrastructuurprojecten en de betrokkenheid van de markt daarin worden weergegeven. Vervolgens zullen, in paragraaf 3 tot en met 5, de ontwikkelingen met betrekking tot marktbetrokkenheid worden behandeld. Dit betreft een overzicht van de stand van zaken van huidige infrastructuurprojecten in de realisatiefase (paragraaf 3), in de planuitwerkingsfase (paragraaf 4) en in de verkenningsfase (paragraaf 5). De geschetste ontwikkelingen zullen worden getoetst aan de hand van een casestudie: het MIT van 1999 (paragraaf 6). Tenslotte zullen in paragraaf 7 de conclusies worden geformuleerd.

2. Het Planproces en Marktbetrokkenheid

Nederlandse infrastructuurprojecten worden sinds 1990 door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) aangestuurd en geprogrammeerd via het jaarlijkse *Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT)*. Deze MIT-programmering bestaat uit 3 fasen: de verkenningsfase, de planstudiefase en de realisatiefase. In de korte verkenningsfase worden mogelijkheden en oplossingsrichtingen verkend en vindt er een nut/noodzaakdiscussie plaats. In de planstudiefase worden deze oplossingsrichtingen uitgewerkt tot alternatieven. Deze worden vervolgens beoordeeld en afgewogen op hun effecten om zo tot het voorkeursalternatief te komen, waarna de realisatie kan aanvangen. Binnen dit oorspronkelijke MIT-planproces werd de energie voornamelijk in de planstudiefase gestoken. In deze fase wordt namelijk het Tracébesluit genomen op basis waarvan de overige publiekrechtelijke besluitvorming kan worden afgerond, de aanbesteding kan starten en de realisatie kan beginnen. De marktpartijen die uitvoering en gebruik voor hun rekening nemen worden pas na het Tracébesluit ingeschakeld.

Inmiddels is het MIT in 2007 MIRT geworden: het Meerjarenprogramma Infrastructuur *Ruimte* en Transport. De ruimtelijke investeringsagenda's van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) worden gecombineerd met die van de ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), van Economische Zaken (EZ) en van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (LNV). Deze gezamenlijke investeringsagenda voor de ruimtelijk-fysieke omgeving wordt neergelegd in het MIRT-Projectenboek (V&W, 2008a). Weginfrastructuur heeft daarbij nog wel veruit het grootste aandeel. Met de komst van het MIRT is tevens het planproces aangepast, onder andere naar aanleiding van de bevindingen van de commissie Elverding. Dit resulteerde in het nieuwe MIRT-spelregelkader (zie figuur 1). Twee grote veranderingen zijn:

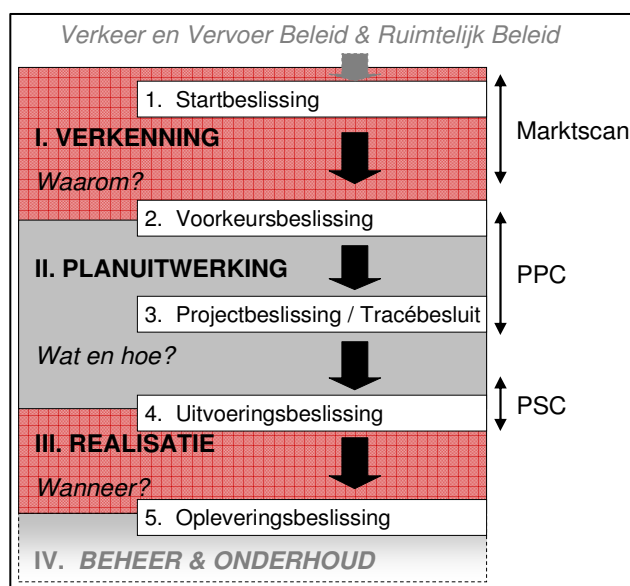
- *verbrede scope van planprocessen*. Er wordt gestreefd naar integrale projecten, waarin V&W samenwerkt met andere ministeries. Dit creëert mogelijkheden voor het combineren van lijngerichte infrastructuurprojecten met gebiedsgerichte opgaven.
- *sterkere nadruk op de verkenningsfase*. In deze vroege fase moet een brede gebiedsgerichte analyse leiden tot een eenduidige trechtering van oplossingsrichtingen.

Door middel van het voorkeursbesluit moet er voor één maatschappelijk en bestuurlijk gedragen oplossing gekozen worden – financieel en milieutechnisch haalbaar – die daarna in de afgeslankte planuitwerkingsfase wordt uitgewerkt. Met minder alternatieven kan de planstudiefase sneller en gericht worden doorlopen.

De aanbevelingen van Elverding en de veranderingen in het MIRT-spelregelkader spelen zich af in een context waarin *marktinschakeling versterkt* wordt. Dit past een grotere trend waarbij gestreefd wordt naar een kleinere en efficiëntere overheidsorganisatie – “Andere Overheid” genoemd door het Kabinet Balkenende - dat leunt op het neoliberale gedachtegoed van New Public Management (Common, 1998). Ontwikkelingen die hierop aansluiten zijn de agentschapsvorming van Rijkswaterstaat en het invoeren van het *markt, tenzij...*-principe in het ondernemingsplan van Rijkswaterstaat (RWS, 2004). Dit betekent dat Rijkswaterstaat alleen de kerntaken zelf uitvoert en de overige taken aan de markt laat. Onderdeel van de agentschapsvorming is de invoering van een batenlasten stelsel binnen de organisatie. Dit biedt mogelijkheden voor meer resultaatgerichte sturing en beter kosteninzicht en maakt Rijkswaterstaat meer doelmatig en marktgericht.

Binnen het MIRT-planproces dient marktbetrokkenheid al vroeg te worden overwogen. “Toepassing van het MIRT Spelregelkader leidt tot beslissingen over [...] de doorstroming van (deel)projecten naar een volgende fase van besluitvorming met investeringen door decentrale overheden en andere investeerders (private partijen en maatschappelijke organisaties)” (V&W, 2008b, p.8). Voor het bepalen van de meerwaarde van de private investeringen zijn *verschillende instrumenten* beschikbaar (zie figuur 1):

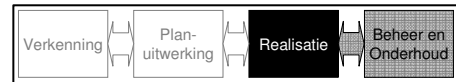
- *Marktscan*. De Marktscan wordt door de overheid gebruikt om het potentieel voor (vroeg) marktbetrokkenheid in een project te schatten. Dit kan van invloed zijn op de onderzochte varianten in de verkenningsfase. In deze fase wordt ook de marktconsultatie (of marktverkenning) toegepast. Dit is een actieve vorm van marktscan, waarbij de markt een ontwikkelende rol heeft (RWS, 2009a).
- *Public Private Comparator (PPC)*. Deze wordt in de planuitwerkingsfase gebruikt om de meerwaarde van marktbetrokkenheid te indiceren. Op basis van een kwalitatieve en een kwantitatieve analyse worden aanbestedingswijze en contractvorm aanbevolen (Financiën, 2002b). Tevens wordt gekeken naar de mogelijke combinaties met gebiedsontwikkeling. De uitvoering is verplicht voor projecten boven de 62,5 mln.€.
- *Public Sector Comparator (PSC)*. De PSC is een kwantitatief instrument dat de kosten van publieke en private realisatie vergelijkt. Het instrument fungeert als een benchmark voordat een aanbesteding uitgevoerd wordt (Financiën, 2002a).



Figuur 1: MIRT planproces en instrumenten.

In de volgende paragrafen wordt dieper ingegaan op de ontwikkelingen van markt-betrokkenheid per fase van het planproces. Er wordt een overzicht gegeven van de trends in de fasen en de ontwikkelingen die de verschillende infrastructuurprojecten doormaken. De volgorde is niet die van het planproces, maar van de historische ontwikkeling van markt-betrokkenheid. Eerst wordt de realisatiefase behandeld: meer markt-betrokkenheid startte in deze fase. Daarna volgen de projecten en ontwikkelingen in de planuitwerkingsfase en tenslotte de verkenningsfase.

3. Markt in de Realisatiefase



3.1 Ontwikkelingen

De realisatiefase start na het nemen van de uitvoeringsbeslissing (beslismoment 4, zie figuur 1). De realisatie wordt afgesloten met een opleveringsbeslissing (moment 5). De financiële eindafrekening vindt dan plaats en het project wordt daarna niet langer meer afzonderlijk vermeld in het MIRT-Projectenboek; het is onderdeel geworden van het hoofdwegennetwerk. In de realisatiefase is de markt als vanzelfsprekend uitgebreid betrokken. Aannemers, landschapsarchitecten, civiel-technische adviesbureaus, allemaal spelen ze een rol in de (voorbereiding van de) realisatie van een infrastructuurwerk. Evenals in andere landen, is het in Nederland van oudsher zo dat deze marktpartijen de realisatie van infrastructuur verzorgen. Toch zijn er in de realisatiefase veranderingen opgetreden in de rol van overheid en markt. Dit is terug te zien in de contracten die de afgelopen jaren zijn afgesloten. De *aannemer krijgt meer verantwoordelijkheid en meer ruimte* voor eigen inbreng, maar loopt daarbij ook meer risico's. Grofweg ging de ontwikkeling van RAW-contracten, via RAW-plus en E&C-contracten, naar DC-contracten.

- *RAW-contract* (Rationalisering en Automatisering Wegenbouw) was verplicht voor infrastructuurprojecten. De overheid treedt op als opdrachtgever voor het ontwerp aan een architect. Op basis van de tekeningen geeft ze daarna een gespecificeerde opdracht voor uitvoering aan de aannemer. Deze realiseert de vooraf gespecificeerde hoeveelheden, en wordt per stuk betaald. De overheid heeft en houdt zo controle over het gehele proces van ontwerp tot uitvoering (Koolwijk & Geraedts, 2006).
- *Het RAW-plus contract en het E&C-contract* zijn vergelijkbaar. Bij het RAW-plus contract wordt er van de opdrachtnemer nog inspanning verwacht op detaillering waaronder het definitief ontwerp. Er wordt dus op een iets hoger niveau gespecificeerd. Dit laat meer ruimte voor optimalisaties en zorgt voor meer risico's voor de aannemer. Engineering&Construct (E&C) contracten komen overeen met de RAW-plus contracten. In E&C-contracten worden specificaties ook op hoog niveau door de opdrachtgever geleverd, waarna de detailuitwerking voor rekening van de opdrachtnemer is.
- *Design&Construct* (D&C, ook wel Design&Build, DB) is een contractvorm waarbij de aannemer verantwoordelijkheid krijgt over het ontwerp en de uitvoering. Vooraf moet er door de opdrachtgever functioneel gespecificeerd worden. Dit betekent dat er in plaats van de productspecificaties, een outputspecificatie (bijv. eisen, wensen, randvoorwaarden waaraan het product moet voldoen) wordt gegeven. Deze geeft de aannemer de mogelijkheid om tot optimalisaties te komen. Inmiddels is D&C voor Rijkswaterstaat de standaard contractvorm binnen de weginfrastructuurplanning.

3.2 Projecten

In de praktijk bestonden tot 2007 de RAW en D&C-contracten naast elkaar. De laatste jaren worden echter alleen nog maar D&C contracten gebruikt. Wel zijn enkele RAW-projecten, bijvoorbeeld A2 Tangenten Eindhoven, nog in uitvoering.

Projectomschrijving	Contract	Projectomschrijving	Contract
2e Coentunnel/Westrandweg/N200	DBFM	A2 Tangenten Eindhoven	RAW+
A12 Utrecht - Veenendaal	DBFM	A4 Burgerveen - Leiden	D&C
A12 Veenendaal - Ede	D&C / E&C	A4 Delft Schiedam	D&C
A12 Woerden - Gouda	D&C	A4 Dinteloord-Bergen op Zoom, omleiding Steenberg	D&C
A12 Zoetermeer - Gouda (aanleg en ZSM)	D&C	A50 Ewijk - Valburg	D&C
A15 Maasvlakte - Vaanplein	DBFM	A6/A9 Schiphol Amsterdam Almere	D&C / DBFM
A2 Everdingen-Deil en Zaltbommel-Empel	D&C	N57 Veersedam - Middelburg	D&C
Culemborg-Deil	D&C	N33 Assen (zuid) - Zuidbroek	DBFM
Everdingen-Everdingen	D&C	N34 omleiding Ommen	D&C
Zaltbommel-Maabrug	D&C	N35 Zwolle - Almelo (Nijverdal)	D&C
A2 Holendrecht - Oudenrijn		N50 Ramspol - Ens	D&C
A2 Hoogelegen	Alliantie	N61 Hoek - Schoondijke	D&C
Haarrijn-Spoorlijn	RAW	N9 Koedijk - De Stolpen	D&C
Holenrecht - Maarsen	D&C	Omlegging A9 Badhoevedorp	D&C
Leidsche Rijn Tunnel	D&C		
A2 Rondweg Den Bosch	E&C		

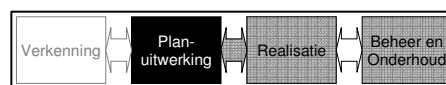
Figuur 2: Projecten met gekozen contractvorm (Bron: RWS, 2009b).

Uit figuur 2 komt nog een contractvorm naar voren. Dit zijn *DBFM-contracten* (Design, Build, Finance and Maintain), een koppeling van D&C contracten met beheer en onderhoudsverantwoordelijkheden. Er zijn op dit moment 4 projecten waarvoor een DBFM contract gekozen is. Het is de verwachting dat DBFM in de toekomst vaker zal worden toegepast (zie conclusies: paragraaf 7). Inmiddels is er een rijksstandaard voor DBFM-contracten gemaakt die koudwatervrees bij projectorganisaties weg kan nemen.

3.3 Conclusie

De reacties op de D&C-contracten zijn overwegend positief. Het blijkt dat de markt eerder betrokken wil en kan worden en de grotere ontwerp verantwoordelijkheid aankan. Toch is er nog ruimte voor verbetering. De markt wordt soms beperkt in haar ontwerp-creativiteit doordat in de realisatiefase het grootste gedeelte van een project al vast is gelegd – met het Tracébesluit zijn vele vrijheidsgraden vastgelegd. Eerdere markt-betrokkenheid zou dan een oplossing kunnen bieden. Dit sluit ook aan bij de eerste evaluaties van de bredere DBFM-contracten. Het blijkt namelijk dat succesvolle DBFM-contracten zowel aan publieke als private kant zorgvuldige voorbereiding vergen. Vroege betrokkenheid - al in de planuitwerkingsfase – kan (marktpartijen) daarbij zeker helpen.

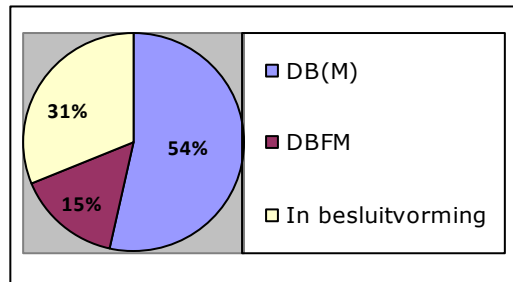
4. Markt in de Planuitwerkingsfase



4.1 Ontwikkelingen

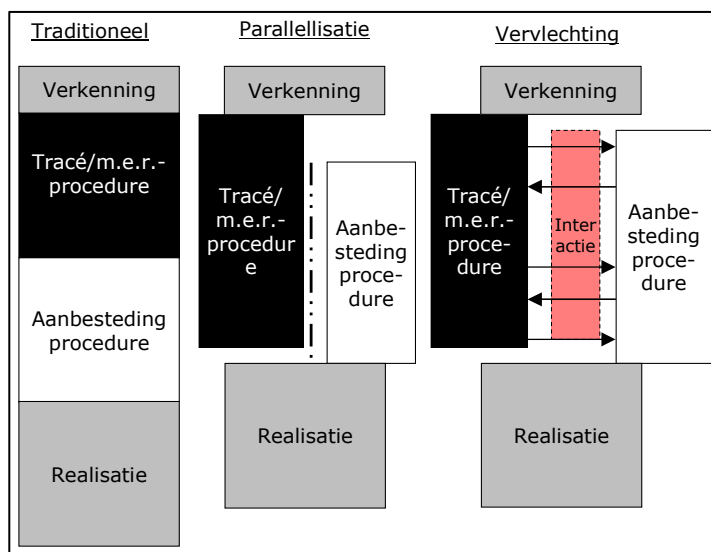
In de planuitwerkingsfase wordt het voorkeursalternatief uit de verkenningsfase verder uitgewerkt. Noodzakelijke *planologische en juridische procedures* (zoals de tracé/m.e.r.-procedure) worden uitgevoerd zodat uiteindelijk een projectbeslissing kan worden genomen (beslismoment 3 in figuur 1). In geval van lijninfrastructuur, die doorgaans tracé/m.e.r.-plichtig is, fungeert het Tracébesluit als projectbeslissing. Met het Tracébesluit kan ook inzicht in en helderheid over de keuze van de contractvorm worden gegeven – de bestuursrechtelijke basis van het project is vastgelegd. Hierna volgen o.a. vergunningaanvragen, grondverwerving en gunning van het project aan een biedende partij. Tenslotte kan de uitvoeringsbeslissing worden genomen (beslismoment 4). Idealiter valt deze uitvoeringsbeslissing samen met de projectbeslissing, maar de uitvoeringsbeslissing kan tot maximaal 3 jaar later worden genomen (V&W, 2008b).

Helderheid over welke contractvorm geschikt is, kan worden gekregen door een Publiek Private Comparator (PPC) uit te voeren. De PPC geeft voor de verschillende varianten een nadere indicatie van het met PPS te behalen maatschappelijk en financieel rendement. Ook worden de mogelijkheden van integrale gebiedsontwikkeling en private bijdragen geïndiceerd en welke aanbestedingsvorm de voorkeur krijgt. Als gevolg van de aanbevelingen van de commissie Ruding, moet de PPC nu uitgevoerd worden voor projecten vanaf 60 mln.€ (Ruding, 2008). In figuur 3 staan enige resultaten van de PPC's uit de periode 2006-2010.



Figuur 3: Aanbevolen contractvorm uit PPC (Bron: RWS, 2009c).

Als de contractvorm duidelijk is en Tracébesluit en uitvoeringsbesluit genomen zijn, kan de aanbestedingsprocedure starten. Deze kan echter ook eerder starten, vóór het Tracébesluit. Door vervlechting kunnen aanbesteding- en Tracé/m.e.r.-procedure parallel verlopen (zgn. parallelisatie). Dit zou tijdswinst op kunnen leveren. Daarnaast is er een mogelijkheid tot interactie tussen de private aanbesteding en publieke planprocedures ('echte vervlechting', figuur 4). Hiermee kunnen plannen aan kwaliteit of realiteitszin winnen (Arts et al., 2009).



Figuur 4: Parallelisatie en vervlechting.

Figuur 5 geeft een overzicht van projecten waar vervlechting (parallelisatie dan wel echte vervlechting) wordt toegepast en het doel dat met een dergelijke vroege marktbenadering wordt nagestreefd.

Project	Reden	Contractvorm
A2 Maastricht	Tijdswinst, creativiteit markt	D&C
2 ^e Coentunnel	Tijdswinst, creativiteit markt	DBFM
A4 Steenberg	Creativiteit markt, financiële zekerheid,	D&C
VIA15	Tijdswinst, financiële zekerheid, creativiteit markt	DBFM
A9 Badhoevedorp	Creativiteit markt	D&C
Tweede Maasvlakte	Tijdswinst, financiële zekerheid, creativiteit markt	DCM
N210	Tijdswinst, creativiteit markt	DCM
N302	Tijdswinst, creativiteit markt	DCM
Spoedaanpakprojecten (30)	Tijdswinst	D&C

Figuur 5: Vervlechtingprojecten met redenen en beoogde contractvorm (V&W, 2009b)

4.2 Projecten

In de planstudie valt het grote aandeel van de zogeheten 'Spoedaanpak'-projecten op. Van de 54 projecten in de planuitwerkingsfase vallen 23 projecten onder de "Spoedwet Wegverbreding" uit 2003 – ook wel bekend als ZSM(I)-projecten naar het programma dat "Zichtbaar Sneller Beter" waaronder deze in het MIT vielen (zie De Gier et al., 2006).

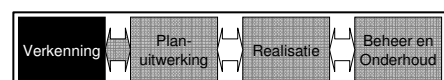
Het gaat hier veelal om kleine projecten met een grote tijdsdruk. De projecten betreffen doorgaans een relatief eenvoudige ingreep: het gebruik van het bestaande asfalt of het beperkt verbreden van snelwegen om te komen tot extra rijbanen (plusstroken, spitsstroken, weefstroken). Sinds januari 2009 zijn deze projecten, samen met enkele andere, ondergebracht in de wet "Versnelling Besluitvorming Wegprojecten" (de "Spoedaanpak"; V&W, 2009c). Deze Spoedaanpak vloeit direct voort uit het advies van de Commissie Elverding om te komen tot versnelling van de aanleg van infrastructuur. Gezien de grote (politieke en maatschappelijke) druk om deze projecten snel te realiseren wordt voor deze 30 projecten uit de Spoedaanpak de markt vroeg benaderd – d.w.z. voorafgaand aan het projectbesluit). In alle gevallen wordt gekozen voor het toepassen van vervlechting (in de vorm van parallellisatie). Dit is mogelijk want door de sterke wettelijke basis is er sprake van zekerheid over nut/noodzaak – er is instemming van de 1^e en 2^e Kamer. Het verhoogde risico van starten met de aanbesteding voor de afronding van de publieke planprocedures (m.n. de kans op beroepsprocedures) wordt bewust genomen in verband met de grote tijdsdruk die achter de projecten zit.

4.5 Conclusie

De Spoedaanpak wegen heeft een *positieve impuls* gegeven aan vroege markt-betrokkenheid, meer specifiek de toepassing van vervlechting. Ook de opkomst van DBFM-contracten maakt vroege markt-betrokkenheid in de planuitwerkingsfase noodzakelijk om zo de langdurige contracten goed voor te kunnen bereiden vanuit zowel overheid- als marktzijde. Door middel van PPC wordt de meerwaarde van de verschillende contractvormen inzichtelijk gemaakt. Hoewel er voor het starten van een PPC aan een aantal randvoorwaarden voldaan moet worden (scope, eerste risicoallocatie, basis outputspecificatie en definiëring van de publieke uitvoeringsvariant) zou het *nóg eerder uitvoeren van de PPC*, al in de verkenningsfase, meerwaarde kunnen hebben. In de verkenningsfase wordt nl. al een afweging tussen alternatieven gemaakt om tot een voorkeursbeslissing te komen. Daarmee bepaalt deze beslissing in belangrijke mate de ruimte die overblijft voor de invulling van de wijze van uitvoering, welke contractvorm relevant is en wanneer het beste met de aanbesteding kan worden begonnen.

In de planuitwerkingsfase worden de bestuursrechtelijke condities geschapen voor een stabiele PPS. Dit kan echter alleen als de publieke partijen onderling het eens zijn - *bestuurlijke overeenstemming*. Op basis van deze overeenstemming kunnen Rijk en decentrale overheden een goede uitvraag naar de markt te kunnen doen. De commissie Elverding en het MIRT-spielregelkader pleiten voor het sluiten van een bestuurs-overeenkomst aan het einde van de verkenningfase. Deze kan een uitstekende basis bieden voor markt-betrokkenheid in de planuitwerkingsfase. Echter, voordat de formele aanbestedingsprocedures worden gestart, zou het betrekken van de markt in de verkenningsfase (in een wat minder formele vorm) meerwaarde kunnen opleveren: een goede verkenning en definitie van projectscope, nut/noodzaak en oplossingsrichtingen.

5. Markt in de Verkenningsfase



5.1 Ontwikkelingen

De verkenningsfase van MIRT-proces begint met de aanmelding van een verondersteld probleem of kans/ambitie in een *startbeslissing* (beslismoment 1 in figuur 1): het 'initiatief'. In de startbeslissing wordt de wijze van participatie van betrokken partijen

(medeoverheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven, burgers) aangegeven, net zoals de thema's en de eigenaar van het project. Initiatieven kunnen voortkomen uit de gebiedsagenda's, kunnen zowel sectoraal als gebiedsgericht zijn en zowel door het Rijk als decentrale overheden worden geagendeerd. De verkenning mag maximaal 2 jaar duren voordat de voorkeursbeslissing (beslismoment 2 in figuur 1) wordt genomen. De eventuele (financiële) betrokkenheid van andere partijen in het project wordt vastgelegd in een bestuursovereenkomst (V&W, 2008b).

De afgelopen jaren wordt er is het *belang van de verkenningsfase gegroeid*. Eerst was er in 2002 de MIT-Verkenning Nieuwe Stijl (V&W, 2002). Daarna werden als gevolg van de bevindingen van de commissie Elverding de MIRT-spelregels verder aangepast. De verkenningsfase krijgt meer de nadruk. Er wordt meer energie in gestoken door van een lijn- naar een gebiedsgerichte benadering te gaan. Ook wordt met de voorkeursbeslissing het resultaat van de verkenning belangrijker. Met het succesvol doorlopen van verkenningsfase is de politiek-bestuurlijke wilsvorming in principe afgerond en wordt een flink voorschot genomen op de daadwerkelijke uitvoering van een project.

Naast het uitvoeren van een maatschappelijke kosten/baten-analyse (mKBA) en een plan-MER, bestaan er in de verkenningsfase enkele instrumenten voor het bepalen van de meerwaarde van het betrekken van private partijen in het planproces (zie ook paragraaf 2). Door de kennis en ervaring van de "markt" te benutten in de verkenningsfase kan een *realistischer beeld* van het probleem en de mogelijke oplossingen worden verkregen. De toegepaste instrumenten zijn de marktscan en de marktconsultatie. De marktscan wordt gebruikt om de plannen van de rijksoverheid te toetsen op kansen en risico's en is verplicht voor alle MIRT-projecten (RWS, 2009a). De uitgevoerde marktscans in de periode 2006-2008 laten zien dat de belangrijkste meerwaarde is gelegen in: gebiedsontwikkeling (combinatie infrastructuur met ruimtelijke ontwikkeling), vervlechting (zie paragraaf 4.1) en levenscyclusoptimalisaties (wisselwerking tussen aanleg en beheer en onderhoud) te vinden zijn (V&W, 2009a).

Door middel van een *marktconsultatie of marktverkenning* kan de overheid de markt betrekken om zo actief oplossingen genereren. Deze kunnen dan vervolgens met het voorkeursbesluit en een bestuursovereenkomst worden vastgelegd ten behoeve van de vervolgfases. In markt verkenningen zijn marktpartijen vrijer om hun ideeën in te kunnen brengen als input voor de maatschappelijke nut/noodzaakdiscussie. Eventueel kan dit in een competitievorm zoals in de marktverkenning Afsluitdijk of het Project Mainportcorridor Zuid. Deze laatste is inmiddels stopgezet. Eén van de factoren die daarin meespeelde was de moeizame publiek-publieke samenwerking (van der Does de Bye, 2008; Lenferink & Arts, 2009). Een goede publiek-publieke samenwerking en overeenstemming is één van de belangrijkste randvoorwaarden om tot succesvolle vroege marktbetrokkenheid te komen. Daarnaast blijkt dat de beloning voor marktpartijen en de status van intellectueel eigendom essentieel zijn voor eventueel succes (Lenferink et al., 2009).

Een vergaande vorm van vroege marktbetrokkenheid is het *eigen initiatief*: een marktpartij dient haar idee of uitgewerkt plan in bij de overheid in de hoop deze te mogen verwezenlijken. Hoewel deze vorm in het buitenland al meer gemeengoed is geworden in de vorm van 'Unsolicited Proposals', blijft Nederland vooralsnog achter.

5.4 Projecten

Er verkeren op dit moment 12 MIRT-projecten in de verkenningsfase. Daarnaast heeft het kabinet uitgesproken de komende periode nog eens 5 verkenningen te starten. Op het eerste gezicht hebben van de huidige 12 verkenningen er 7 een *gebiedsgericht karakter* (zie figuur 6). Dit is af te leiden uit de brede doelstelling en de brede betrokkenheid van partijen. De verkenningen worden breed en programmatisch ingestoken. Waarschijnlijk monden de verkenningen uit in meerdere deelprojecten die individueel, maar samenhangend de planuitwerkingsfase zullen doorlopen. Het huidige aandeel van de gebiedsgerichte verkenningen in het totaal is hoger dan de trend uit de marktscans van de afgelopen jaren. Hierin heeft slechts 41% van de projecten over de afgelopen jaren 2006-2008 (ongeveer 45 marktscans) een koppeling met gebiedsontwikkeling (V&W, 2009a). Er is dus naar aanleiding van de adviezen van de commissie Elverding een zichtbare verandering te zien in de 'gebiedsgerichtheid' van verkenningen.

Naam	Probleem (MIRT)	Oriëntatie
N57-N59 knppt Oosterscheldekering - Hellegatsplein	Bereikbaarheid	Lijngericht
A1 Gebiedsverkenning corridor Apeldoorn-Deventer-Azelo	Bereikbaarheid, leefbaarheid	Gebiedsgericht
A10 Noord	Bereikbaarheid	Lijngericht
Pilot MIRT-verkenning Zuidoostvleugel Brabant	Integrale gebiedsopgave	Gebiedsgericht
A28/N35 Gebiedsgerichte verkenning regio Zwolle	Bereikbaarheid	Gebiedsgericht
A4 Zuid (Hoogvliet-Klaaswaal)	Integrale gebiedsopgave	Gebiedsgericht
Prins Clausplein en Internationale Ring	Integrale gebiedsopgave	Gebiedsgericht
Rijnlandroute	Integrale gebiedsopgave	Gebiedsgericht
A58 Bergen op Zoom (Markiezaat) - Eindhoven (Batadorp)	Bereikbaarheid	Lijngericht
Onderzoek Integrale Verbetering Afsluitdijk	Veiligheid	Gebiedsgericht
A7 Zuidelijke Ringweg Groningen fase 2	Bereikbaarheid	Lijngericht
A73 Corridor Ewijk-Rijkevoort	Bereikbaarheid	Lijngericht

Figuur 6: Projecten in de verkenningsfase (Bron: V&W, 2008a)

5.5 Conclusie

De veranderingen in de verkenningsfase zorgen voor een *meer stabiele en gerichte planuitwerkingsfase*. Enige vorm van marktbetrokkenheid in deze vroege fase kan daarbij zeker helpen. De langere, integrale contracten die gesloten worden vergen immers een langere voorbereiding. Doordat het rijk een minder dominante rol inneemt, komen er ook meer mogelijkheden voor inbreng van andere (decentrale) overheden en marktpartijen. In de eerste plaats is dit te zien in de ontwikkelingen richting gebiedsgerichte projecten in het MIRT (Struiksmá et al., 2008). Deze *gebiedsgerichtheid laat zich combineren met vroege marktbetrokkenheid*. Zo kunnen bijv. ontwerp- en ideeëncompetities marktpartijen inspireren om hun concept op een vroeg moment in te brengen in het planproces (Lenferink & Arts, 2009).

6. Case Betonnen MIT: Veel doen versus minder doen

Uit de vorige paragrafen kan worden opgemaakt dat marktbetrokkenheid een strategie kan zijn om planprocessen te versterken, feitelijk door als nationale overheid minder te doen. Of deze strategie werkt, is moeilijk te zeggen gezien de duur van planprocessen en de looptijd van de nieuwe, integrale contracten. Een analogie wat minder zelf doen als rijk vermag, kan naar onze mening worden gevonden in het MIT van 1999, het zogenaamde '*betonnen MIT*' (V&W 1998). In deze paragraaf analyseren we daarom dit betonnen MIT op de effectiviteit van overheidshandelen: veel doen versus minder doen.

6.1 Van veel zelf doen...

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat speelde vóór 1999, gesteund door de sterke Tracéwet, een doorslaggevende rol bij de aanleg van nieuwe weginfrastructuur daarbij

gesteund door haar eigen uitvoeringsorganisatie, Rijkswaterstaat. Deze is verantwoordelijk voor het hoofdwegennet, heeft haar eigen ingenieursafdeling en regelt het centraal de planning en uitvoering van wegenprojecten. Het inventariseren van wensen en behoeften in de regio deed m.n. Rijkswaterstaat. Tot 1999 werden als het ware alle plannen, initiatieven en ideeën van Rijkswaterstaat over infrastructuur opgenomen in het MIT. Daarbij werd geen eenduidig koppeling gelegd met het totaal beschikbare budget.

Met het verschijnen van het MIT van 1999 veranderde dit. Er werd geconstateerd dat voor de jaren 2003-2005 sprake was van een kasprobleem omdat de projectuitgaven uit zouden komen boven de kasmiddelen – grote projecten als de Betuwelijn en de HSL legden een groot beslag op het beschikbare budget. In latere jaren zou zich de omgekeerde situatie voordoen. Als oplossing werd gekozen om de MIT-projecten te *prioriteren op basis van noodzaak en beschikbare gelden*. Zo werd in het MIT 1999 duidelijk gemaakt welke projecten in de periode tot 2003 gerealiseerd konden worden. De ambities werden in evenwicht gebracht met de financiële mogelijkheden. De prioritering geschiedde op basis van de effectiviteit met betrekking tot het verbeteren van de bereikbaarheid, de effectiviteit en het rendement van het project en de relatie met kabinetsprioriteiten en eerdere kabinetsuitspraken. Er werd besloten dat er vanuit het rijk geld beschikbaar was voor een beperkt aantal projecten. Deze "categorie 1"-projecten werden gericht door het rijk aangestuurd. Andere onderscheiden categorieën zijn (V&W, 1998):

- *Categorie 0*: projecten in de realisatiefase
- *Categorie 2*: planstudieprojecten die pas na 2010 doorgang kunnen vinden
- *Categorie 3*: planstudieprojecten die worden stopgezet
- *Categorie 4*: verkenningsprojecten die worden stopgezet.

Figuur 7 geeft een overzicht van de zogenaamde *categorie-1 projecten*, waarvoor aanleg was voorzien, samen met de ontwikkeling van de planning van Tracébesluit (TB) en de begrote kosten voor het MIT 1999 en het MIRT 2009. Uit de figuur blijkt dat de tracébesluiten van deze categorie 1-projecten gemiddeld ongeveer 6 jaar vertraagd waren. Waar de Tracébesluiten in het MIT 1999 gemiddeld gepland waren in 2001, bleek dat gemiddeld in 2007 te zijn – sommige projecten hebben nog steeds geen Tracébesluit. Naast deze vertraging is er sprake van gemiddeld meer dan 200 mln.€ meerkosten ten opzichte van de voorziene prijs in 1999.

Categorie 1 Projecten MIT 1999	MIT 1999		MIRT 2009		Afwijking	
	Voorzien TB	Kosten (mln €)	(voorzien) TB	Kosten (mln €)	Planning (jaren)	Budget (mln €)
A2 Everdingen- Deil/Zaltbommel – Empel	1999	368	2008	463	9	95
A2 Rondweg Den Bosch	1999	250	2001	267	2	17
A2 Tangenten Eindhoven	2000	556	2003	665	3	109
A15 Benelux – Vaanplein	2001	460	-	-	-	-
A15 Maasvlakte – Vaanplein	-	74	2009	1320	8	786
A7 Zuidelijke Ringweg Groningen fase 1	2002	108	2002	118	0	10
N61 Hoek – Schoondijk	2000	97	2009	126	9	29
N50 Brug Ramspol	2001	37	2009	99	8	62
A7 Rondweg Sneek	2000	49	2004	77	4	28
A50 Ewijk – Valburg/Grijsoord	2004	228	2009/2008	312 / -	5 / 4	84
A9 Badhoevedorp – Velsen	2000	308	2011	303	11	- 5
A74 Venlo – A73 Zuid	2000	654	2009	838	9	184
N34 Omleiding Ommen	2001	172	2006	278	5	106
N9 Koedijk – de Stolpen	2002	25	2008	76	6	51

Figuur 7: Voortgang categorie 1 projecten (Bron: V&W, 1998; V&W, 2008a)

6.2 Naar minder doen?

Naast de categorie 1-projecten waren er ook *categorie-2 en 3 projecten*. Deze hadden geen nationale prioriteit en werden feitelijk teruggegeven aan de regio (Elverding, 2008). Wanneer de noodzaak voor een project onvoldoende kon worden aangetoond, werd er geen financiering door het Rijk ter beschikking gesteld. Op regionaal niveau moest dan worden gezocht naar andere oplossingen en/of alternatieve financieringsbronnen. Veel projecten zijn vervolgens enige tijd stil komen te liggen zonder dat de planprocedure formeel werd gestopt (Elverding, 2008). De regio werd zo gedwongen tot het voeren van hernieuwde nut/noodzaak discussies en tot het betrekken van private partijen om de projecten los te trekken. De herijking van het MIT 1999 kan worden gezien als één van de factoren die heeft bijgedragen aan de invoering van PPS in de infrastructuursector.

PPS werd als de *oplossing voor de financieringsproblemen* gezien. Waar in 1997 in de MIT-spelregels nog niet gesproken werd over marktpartijen en PPS (V&W, 1997), werden deze mogelijkheden in het MIT 1999-2003 expliciet benoemd. Er werd gesteld: "Zowel door inbreng van regionale medefinanciering als door PPS kan er ruimte komen voor realisatie van projecten" (V&W, 1998, p51-52). Als gevolg hiervan werden sommige categorie-3 projecten in het MIT 2000-2004 als 'kansrijke' PPS projecten voorgesteld (V&W, 1999). Hoewel kansrijk, was er voor deze projecten geen Rijksgeld beschikbaar en werden ze niet als prioritair gezien. Deze projecten zijn in twee programma's ondergebracht: kortetermijn en langetermijn. In figuur 8 is het kortetermijn programma weergegeven met het (geplande) jaartal van realisatie en de contractvorm.

Het *kortetermijn PPS programma* resulteerde in Tracébesluiten die gemiddeld zo rond 2000 werden genomen. Het programma bestond hoofdzakelijk uit regionale, niet-Randstedelijke projecten. Doorgaans zijn deze projecten minder complex. Onduidelijk is of hier een bewuste strategie achter zat. Gezien het waarschijnlijk minder complexe karakter en het feit dat de projecten al verder in de planstudiefase gevorderd waren (met Startnotities voor 1995) kunnen deze projecten natuurlijk niet 'zomaar' worden vergeleken met de categorie 1-projecten. Wel is duidelijk dat deze PPS projecten beduidend sneller tot een Tracébesluit en realisatie zijn gekomen.

Kortetermijn programma PPS	Startnotitie	Tracébesluit	Gereed	Contract
A4 Dinteloord-Bergen op Zoom	1992/2006	2001/2009	2008/2013	DC/DC
A59 Rosmalen-Geffen	1992	1995	2005	DBFM (15jr)
N11 Bodegraven – Alphen a/d Rijn	-	1998	2004	DBFM (10jr)
N31 Leeuwarden-Drachten	1993	1998	2008	DBFM (15 jr)
N34/N35 Zwolle-Almelo (Ommen)	1995	2006	2011	DC

Figuur 8: Kortetermijn programma PPS (Bron: V&W, 1999)

In figuur 9 zijn de *langetermijn PPS projecten* uit het MIT van 2000 weergegeven. De langetermijn projecten hebben doorgaans een herstart in 2004 gehad. Dit is gezien de historie van de projecten, de langetermijn typering en het complexe stedelijke karakter van de projecten niet vreemd. Na de herijking van het MIT was er tijd nodig om de projecten opnieuw op te starten. Er volgde een hernieuwde nut/noodzaakdiscussie en discussie met regionale, lokale en marktpartijen. Dit resulteerde in nieuwe startnotities vanwege veranderingen in scope. De tracébesluiten zijn of worden genomen in de periode 2008-2010. Het planvormingsproces (sinds de herstart) duurt daarmee gemiddeld ongeveer 6 jaar. Het blijkt dat de regionale, gebiedsgerichte discussies een goede basis leverden voor een solide te doorlopen planstudiefase.

Langetermijn programma PPS	(herziene) Startnotitie	Tracé-besluit	Gereed	Contract
A2 Passage Maastricht	2004	2010	2016	DC
A4 Midden Delfland	2004	2010	2015	DC
A5 Westrandweg/2 ^e Coentunnel	2004	2008	2012	DBFM (30 jr)
A13/A16 Rotterdam-Noord	2005	2010	2020	DBFM

Figuur 9: Langetermijn programma PPS (Bron: V&W, 1999)

6.3 Conclusie

Uit de gang van zaken rond het betonnen MIT blijkt dat de inspanning van het rijk verschillend is geweest voor de verschillende categorieën projecten. Het blijkt dat het leveren van grote inspanning, zoals in de categorie-1 projecten, niet tot snellere besluitvorming hoeft te leiden. Daarnaast blijkt dat het opnieuw starten op een regionaal niveau en het daarbij bezien van PPS en innovatieve contractvormen tot een stabielere planstudiefase kan leiden. Mits goed voorbereid blijkt een categorie-3 PPS-project, met een minder dominante rol van het rijk, niet langer te duren dan een categorie-1 project.

7. Conclusie en vooruitzichten

De plan- en besluitvorming van infrastructuurprojecten verlopen in Nederland moeizaam. Hoewel het rijk een uitgebreid instrumentarium heeft gecreëerd voor nationale infrastructuurprojecten, heeft dit niet geleid tot veel versnelling in projecten. Veel inspanning en een (te) dominante rol van het rijk, waarbij alle taken en verantwoordelijkheden naar zicht toe trekt, (b)lijkt eerder tot weerstand in de regio en stilstand van het project te leiden (Arts 2007; Elverding, 2008). Worstelen leidt tot niets doen. We betogen dat 'minder zelf doen' wel eens tot meer resultaat zou kunnen leiden. Helemaal loslaten – (bijna) niets doen – daarentegen werkt alleen in een hele vroege fase, wanneer actoren op regionaal niveau zelf moeten nadenken over hun wensen en ambities (Lenferink & Arts, 2009). Het rijk moet wel iets doen, maar moet haar energie efficiënt inzetten. In de praktijk houdt dit in dat het rijk het momentum in projecten en de afgesproken scope moet proberen vast te houden. Het is de kunst om andere partijen actief te laten meewerken en een gevoel van (mede)verantwoordelijkheid te kweken. Lokale en regionale partijen moeten gestimuleerd worden om actief hun eigen wensen en ambities te realiseren en het rijk (i.c. Rijkswaterstaat) niet meer te zien als 'suikeroom' die ter compensatie van realisatie van rijksplannen lokale wensen doet uitkomen.

Om als rijksoverheid deze omslag te maken *van worstelaar naar judoka* en dus gebruik te maken van de kracht van andere partijen moeten twee paden bewandeld worden. Allereerst moeten de eigen prioriteiten helder worden gesteld om pré-MIT 1999 taferelen te voorkomen. Prioriteiten scheppen duidelijkheid. Ten tweede moet de rol van de rijksoverheid duidelijk worden afgebakend. Lokale, regionale en marktpartijen worden zo op de hoogte gesteld waar de overheid samenwerking zoekt en hun inbreng gewenst is. Aansluitend op meer samenwerking met de regio is meer marktbetrokkenheid van belang

PPS en een gebiedsgerichte regionale benadering kunnen goed samen oplopen. Voor marktpartijen is de verbrede scope van *combinatieprojecten* met infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling aantrekkelijk vanwege grotere mogelijkheden van innovatie en exploitatievoordelen. Dit is positief voor PPS. Voor de gebiedsgerichte benadering kan de marktbetrokkenheid meerwaarde hebben. Een belangrijk aandachtspunt van gebiedsgerichte projecten is dat deze moeilijker projectmatig te beheersen zijn door de verbrede

scope en betrokkenheid van meerdere partijen. PPS blijkt hierbij meerwaarde te kunnen hebben door de zakelijkheid van de markt (discipline op tijd, geld en procesniveau) gekoppeld aan innovatiekracht. Dit wordt onderschreven door onder meer de TCI en Flyvbjerg (TCI, 2005; Flyvbjerg et al., 2002). Ervaringen in andere landen zijn vergelijkbaar. Met name een private F-component leidt tot projecten met minder budget- en tijdsoverschrijding (Davies & Eustice, 2005; Abadie, 2009). Redenen hiervoor worden gezocht in de intern controlerende rol van financiers aan marktzijde en het vergrote commitment bij overheidspartijen (onderling) vanwege de grote (juridische, financiële) consequenties van scopewijzigingen en vertragingen. De tucht van de markt houdt het deksel op de 'doos van de projectscope'. Een belangrijke voorwaarde voor zo'n PPS is wel dat er een gecommiteerde publiek-publieke samenwerking is – dit sluit aan bij het Voorkeursbesluit zoals verwoord door MIRT-spelregelkader en commissie Elverding.

Het blijkt moeilijk te blijven om als overheid taken over te dragen aan de markt in complexe projecten waarbij op projectcontrole gestuurd wordt (de traditionele 'worstelprojecten'). *Twee strategieën* met betrekking tot marktbetrokkenheid lijken in complexe projecten mogelijk. Ten eerste kunnen dergelijke grote, complexe projecten in kleinere - contracten worden opgedeeld. Deze benadering maakt het project beter 'behapbaar' – ook interessant vanwege de financieel-economische crisis. Het beperkt de risico's en de (rijks)overheid blijft controle houden, maar de mogelijkheden tot meerwaarde worden minder. De tweede manier, die internationaal lijkt op te komen, is het formuleren van flexibeler samenwerkingsvormen (zoals allianties). Vraag is nl. of klassieke contracten als DBFM voldoende adaptief vermogen bieden. Bij allianties worden risico's gedeeld tussen publiek en privaat, zijn meer mogelijkheden tot innovatie en meerwaarde en is er meer flexibiliteit voor aanpassing aan tussentijdse ontwikkelingen gedurende de doorlooptijd (adaptief vermogen). Allianties reflecteren het complexe, gebiedsgerichte karakter van de huidige projecten en programma's waar gedeelde doelen voor langere termijn worden geformuleerd door verschillende overheden en marktpartijen. Vanwege de lange doorlooptijd van de samenwerking moet er voldoende ruimte zijn voor bijstelling om goed in te kunnen spelen op tussentijdse ontwikkelingen. Het vormen van deze allianties (zoals bij A2 Hooggelegen, zie figuur 2), vergt wel dat de rijksoverheid een deel van haar controle uit handen geeft. In plaats van louter een goed contract speelt goed contact tussen de partijen een groter rol.

Recent staan zowel de gebiedsgerichte benadering als PPS volop in de belangstelling. De commissie Ruding illustreert het belang van PPS, waar de commissie Elverding samenwerking met regionale partijen voor een effectievere, maar minder dominante rijksoverheid aanbeveelt. Hoewel de beide commissies duidelijke aanwijzingen geven voor efficiëntere planprocessen, bleef de combinatie van een regionale gebiedsgerichte benadering en PPS onderbelicht. Naar onze mening kunnen beide benaderingen elkaar versterken en kan juist een combinatie van deze twee leiden tot een effectieve balans tussen iets doen en niets doen: een strategie voor het rijk om tot een duurzaam, efficiënt planningsproces te komen.

Referenties

- Abadie, R. (2009), *PPP is working*, Den Haag: PriceWaterhouseCoopers.
- Arts, J. (2007), *Nieuwe wegen? Planningsbenaderingen voor duurzame infrastructuur*, oratie, Groningen/Delft: Rijksuniversiteit Groningen/Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Arts, J., M. van Valkenburg, S. Lenferink & R. Nijsten (2009), "Early contractor involvement: a new strategy for 'buying the best' in the Netherlands". *International Journal of Public Procurement* (te verschijnen).
- Common, R. (1998), "Convergence and transfer: a review of the globalisation of new public management". *International journal of public sector management*, vol.11, iss. 6, pp. 440-8.
- Davies, P. & K. Eustice (2005), "Delivering the PPP promise: a review of PPP issues and activity" PriceWaterhouseCoopers.
- van der Does de Bye, M. (2008), *Lessen voor toekomstige projecten op het snijvlak publiek-privaat*. Rotterdam: Projectdirectie PMZ.
- Elverding, Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (2008), *Sneller en Beter*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Financiën, Ministerie van Financiën (2002a), *Handleiding Public Sector Comparator*. Den Haag: Kenniscentrum PPS.
- Financiën, Ministerie van Financiën (2002b), *Handleiding Publiek Private Comparator*. Den Haag: Kenniscentrum PPS.
- Flyvbjerg, B., M. S. Holm & S. Buhl (2002), "Underestimating costs in public works projects". *APA Journal*, Vol. 68, pp.279-295.
- de Gier, A., T. Lam & A. Nijmeijer. (2006), *Evaluatie Spoedwet wegverbreding*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Koolwijk, J. & R. Geraedts. (2006), *Projectalliantie, procesinnovatie bij complexe bouwprojecten*. Delft: VSSD.
- Lenferink, S. & J. Arts. (2009), "Elverding, de markt en de kunst van het dromen. Vroege marktbetrokkenheid voor snellere en betere infrastructuurplanning." In: G. Bouma, F. Filius, H. Leinfelder & B. Waterhout (eds.), *Tussen Droom en Werkelijkheid*, pp. 57-67. Delft: Stichting Planologische Discussiedagen.
- Lenferink, S., H. Struiksmā, G. Sukkar & A. Oldenkamp (2009), *Evaluatie Marktverkenning Afsluitdijk*. Rijksuniversiteit Groningen & Netwerk Deltatechnologie,
- Lenferink, S., T. Tillema & J. Arts (2008), *The potential of a life-cycle approach for improving road infrastructure planning in the Netherlands*. Paper presented at Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk, Santpoort, 20 November 2008.
- Ruding, Commissie Private Financiering van Infrastructuur (2008), *Op de goede weg en het juiste spoor*.
- RWS, Rijkswaterstaat (2004). *Ondernemingsplan: Doorpakken wel degelijk, Een nieuw perspectief voor Rijkswaterstaat*. Rijkswaterstaat, Den Haag.
- RWS, Rijkswaterstaat (2009a), *De meerwaardetoetsen bij Rijkswaterstaat*. Den Haag: PPS Kennispool.
- RWS, Rijkswaterstaat (2009b), *Overzicht projecten in portefeuille Directie Projecten*. Utrecht: Dienst Infra.
- RWS, Rijkswaterstaat (2009c), *Resultaten PPC 2006-2010*. Den Haag: PPS Kennispool.
- Struiksmā, H., T. Tillema & J. Arts (2008), *Space for mobility: towards a paradigm shift in Dutch transport infrastructure planning?* Paper presented at 4th AESOP-ACSP Congress, Chicago, IL.
- TCI, Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (2005), *Onderzoek naar infrastructuurprojecten*.
- V&W, Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1997), *Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- V&W, Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1998), *Meerjarenprogramma infrastructuur en transport 1999-2003*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- V&W, Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1999), *Meerjarenprogramma infrastructuur en transport 2000-2004*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- V&W, Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2002), *Werkwijzer MIT-verkenning nieuwe stijl*. Delft: Dienst Weg- en Waterbouwkunde.
- V&W, Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2008a), *MIRT-projectenboek 2009*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- V&W, Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2008b), *Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- V&W, Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2009a), "De Marktscan als instrument in het inkoopproces " <http://www.ppsbijhetrijk.nl/dsresource?objectid=614&type=org> (laatst bezocht augustus 2009).
- V&W, Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2009b), *Monitor Nieuwe Marktbenadering/Vervlechting 2009*. Utrecht: Rijkswaterstaat (nog te verschijnen).
- V&W, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, (2009c), *Spoedaanpak wegen*. Den Haag.