

# De bestuurskundige mythe van verbindend PPS-management: de Tweede Coentunnel als illustratie

ARNO EVERSDIJK & ARNO KORSTEN

Drs. A.W.W. Eversdijk is bestuurskundige en werkzaam bij Rijkswaterstaat Bouwdienst (ministerie van Verkeer & Waterstaat). Prof. dr. A.F.A. Korsten is hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland en bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht. Voorts is hij onder meer lid van de Raad voor het openbaar bestuur en was hij lid van het Panel of Experts voor ontwikkeling van de Maaswerken.

.. 29 ..

## 1 Inleiding

Publiek-private samenwerking (PPS) heet in een betrekkelijk recente publicatie van Rijkswaterstaat ‘een samenwerking tussen publieke en private partijen, gericht op gezamenlijke planontwikkeling en risicobeheer’. Tegenwoordig zouden we het iets anders formuleren. Het gaat om meerwaarde. PPS wordt geacht bij te dragen aan een grotere doelmatigheid, een snellere projectdoorloop, en aan een inhoudelijke verbetering door inbreng en combinatie van kennis en kunde, en bereidheid risico’s te dragen en te delen. De omvang en complexiteit van grote projecten en afnemende bereidheid bij de centrale overheid om ontwikkeling en exploitatie van infrastructuur volop als staatstaak te aanvaarden, maken publiek-private samenwerking (PPS) vaak noodzakelijk. Maar samenwerking in welke vorm? In de wetenschappelijke literatuur over PPS zijn temidden van vele reflecties twee principes in discussie: moeten de betrokken publieke en private partners een verbinding – een alliantie – aangaan of is het beter om gescheiden op te trekken vanuit eigen verantwoordelijkheden en verantwoordingslijnen van publieke en private partners? Het gaat hier om ‘de logica van verbinden’ door interactief PPS-procesmanagement van het vroeg bijeenbrengen van partijen versus ‘de logica van scheiden’ waarbij procesmanagement zeer beperkt is of afwezig. De logica van (procesmanagementgericht) verbinden is de grootste ambitie en wordt volop omarmd door netwerkgerichte bestuurskundigen (o.a. Esselbrugge & Teisman, 1998). ‘Partijen’ moeten elkaar vroeg in een traject vinden en ‘verrijken’, en daar moet interactief aan gewerkt worden, luidt hier expliciet het adagium. Benutten van private creativiteit en innovatie, stre-

ven naar meerwaarde en gezamenlijk gedragen doelen zijn hoge PPS-ambities, maar worden deze gekoesterde PPS-verwachtingen in de praktijk van PPS ook gerealiseerd volgens de logica van verbinden of loopt PPS uit op 'scheiden', waarbij PPS slechts een klein vlaggetje is op een praktijk die nog trekken heeft van 'hiërarchische' sturing door de onafhankelijke overheid die 'boven' of 'naast' de private partijen opereert? Analyse van de totstandkoming van negen PPS-projecten toont dat de logica van scheiden in Nederland voorop staat; van 'verbinden' kwam nog weinig terecht (Van Ham & Koppenjan, 2002; Koppenjan, 2003). Is het intussen beter gesteld met het door tal van bestuurskundigen verdedigde op verbinding gerichte PPS-procesmanagement? Of moeten we langzamerhand 'de logica van verbinden' bijzetten in het rariteitenkabinet van bestuurskundige mythes: wel geambieerd maar zelden of nooit werkelijkheid geworden? We gingen dat na door de PPS bij de realisatie van de Tweede Coentunnel te analyseren. Blijken zal dat van de logica van verbinden ook in dit tiende geval weinig terecht komt. We gaan na waarom. Hoewel een casus niet mag leiden tot generalisatie blijkt toch ook vijf jaar na het eerdere onderzoek waarin negen PPS-cases centraal stonden, weer hetzelfde. De logica van verbinden is inderdaad een mythe. Rijkswaterstaat slaagt er vooralsnog niet in om de logica van verbinden waar te maken. Rijkswaterstaat verwerpt procesmanagement niet, maar in de praktijk heeft hij veel meer op met het (scheidend) concessie-concept waarbij een DBFM-aanpak ('Design, Build, Finance & Maintain') centraal staat. Er lijkt sprake te zijn van een 'policy transfer' (Klijn & Van Twist, 2007: 160), waarbij DBFM sterk geënt is op het Private Finance Initiative-concept (PFI) uit het Verenigd Koninkrijk. Toenemende eisen, bijvoorbeeld op het gebied van verantwoording en transparantie, neigen tot de toepassing van DBFM. Rijkswaterstaat besteedt in dit concept zowel het ontwerp, de aanleg, de financiering als het onderhoud van het tunneltracé in één opdracht uit aan een privaat consortium. De verbindingsmogelijkheden worden zo volop bij participerende private partijen gelegd, lees louter private partijen. De logica van verbinden is dus niet helemaal verdwenen, maar (slechts) een zaak van private partijen onderling. PPS wordt zo privaat-private samenwerking binnen een concessie-PPS.

In dit artikel<sup>1</sup> analyseren we de totstandkoming van de Tweede Coentunnel in het licht van de hooggestemde verwachtingen over PPS als alliantievorm versus concessievorm: wat beïnvloedt de totstandkoming en waarop loopt dat uit? Wordt de logica van verbinden (alliantie) of van scheiden (concessie) in praktijk gebracht? Welke overwegingen zijn bij keuzes aan de orde? We vertrekken van uit een korte beschouwing over netwerksturing om vervolgens PPS als een ver-

bijzondering van netwerksturing (i.c. netwerkgericht procesmanagement) te zien. We schetsen vervolgens kort onderzoek naar PPS. PPS kent twee basisvormen (die gerelateerd zijn aan scheiden of verbinden). De verbindende, interactiegerichte PPS, passend in netwerksturingsdenken en procesmanagementdenken, en de contractuele PPS verbonden met de logica van scheiden. De verbindende, interactiegerichte PPS, ook wel alliantie-PPS genoemd, is het adagium maar blijkt tot 2002 niet veel voor te komen in de praktijk van infra-PPS. Die praktijk wordt overheerst door de contractuele vorm, ook wel concessie-PPS genoemd. Is dat nu anders? We analyseren de totstandkoming van de Tweede Coentunnel vanuit het theoretisch kader van Van Ham & Koppenjan (2002; Koppenjan, 2003; Klijn & Teisman, 2002, 2003). Is Rijkswaterstaat intussen, anno 2007, overgestapt naar een interactiegerichte alliantie-aanpak? Zo nee, welke aanpak wordt dan gevolgd? Omarmt Rijkswaterstaat het procesgerichte interactiedenken slechts op papier?

## 2 Publiek-private samenwerking in verschillende gedaanten

De bestuurskunde kent verschillende benaderingen om beleids- en besluitvormingsprocessen te begrijpen. Daarbij passen even zovele denkramen, die sterk structurerend zijn voor het handelingsperspectief van de personen die in die processen verkeren. Netwerksturing is een van deze denkramen, zo wordt erkend door Rijkswaterstaat (2003). In netwerksturing wordt een infrastructuureel of ander 'werk' gezien als het product van overleg en onderhandeling tussen 'partijen' die van elkaar afhankelijk zijn en onder meer door coalitievorming hun belangen behartigen. In het netwerkperspectief staat dus niet slechts het plan of handelen van een afzonderlijke overheidsorganisatie centraal. Het gaat om een kleiner of groter conglomeraat van organisaties met begrensde taken, bevoegdheden, en verantwoordelijkheden, en doorgaans ook gelimiteerde middelen en expertise. Deze partijen zijn van elkaar afhankelijk en hebben elkaar nodig in het zoeken naar oplossingen die de verschillende belangen en waarden recht doen; het is van daaruit dat partijen ook meewerken aan het realiseren van een oplossing(srichting). Bijgevolg wordt in het leerstuk van netwerkmanagement veel nadruk gelegd op processen en procesverloop, en derhalve op het toelaten en zo nodig activeren van bepaalde actoren, alsmede op interactie en ruilrelaties, op arena's en arenaverbinding, op facilitering van de voortgang in het netwerk, op productiviteit van het netwerk. Het gaat om netwerkmanagement of in de woorden van anderen om PPS-procesmanagement. Netwerkmanagement wordt wel opgevat als 'het begeleiden van spelen in net-

werken' (Klijn, 1996). 'Beleids spelen' zijn een aanduiding voor reeksen van interacties tussen actoren, gericht op beïnvloeding van probleemformuleringen, oplossingen en werkwijzen. Beleids spelen kunnen zich in verschillende arena's afspelen. In die arena's maken actoren strategische keuzen, proberen ze belangen te behartigen en tot een vergelijk te komen. Actoren hebben verschillende beelden van de werkelijkheid. Hun werkelijkheid is soms een andere dan die van een ander. Maar ook bij complementariteit van beelden of zelfs een gemeenschappelijk beeld, is het mogelijk om van mening te verschillen over de procesgang. Wil er voortgang zijn in een netwerkcontext dan is daarvoor soms een nieuwe kijk op een vraagstuk nodig. Partijen zelf en eventueel een procesarchitect kunnen een interventie van andere bijdrage leveren om een 'dialoog van doven' te vermijden (zie o.a. Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997; Klijn, 1998; Klijn & Koppenjan, 2001; Klijn, 2005a, b).

#### Netwerksturing

Vanuit het netwerkperspectief is onderscheid te maken in *netwerkanalyse* en *netwerksturing* (Klijn, 2005a, b; Klijn & Van Twist, 2007). Voor de uitvoering van een netwerkanalyse zijn stappenplannen bekend. Bij sturing is sprake van inzicht in soorten strategieën voor netwerksturing. Bij netwerkanalyse kan men denken aan stappen als: breng de beleidsomgeving in kaart; breng de posities in een netwerk en de wederzijdse afhankelijkheid van partijen in kaart; breng de frequentie van interacties in een netwerk in kaart, alsmede de belangen van elk; welke beelden hebben betrokkenen van 'de wereld?'; inventariseer initiatieven, beslissingen, strategieën en uitkomsten; inventariseer de spelregels. Netwerksturing is onder meer interactie management (Rijkswaterstaat, 2003). Hierbij gaat het vanuit een actor gezien om vragen als: waarop richt het interactie management zich?; welke actoren moet ik selecteren voor mijn initiatief?; wat is mijn onderhandelingspositie?; heb ik contact met de juiste partijen in het netwerk?; welke verschillen bestaan er tussen de percepties van betrokkenen in het netwerk?; hoe verlopen de interacties en doen zich blokkades of stagnaties voor?; wat zijn de spelregels en knellen die voor mij? Bij interacties in een beleidsspel heeft een netwerkmanager de keuze uit *netwerkvorming* en *procesmanagement*.

Netwerkvorming richt zich op het tot stand laten komen van veranderingen in de institutionele kenmerken van een netwerk, zoals het introduceren van nieuwe partijen, het wijzigen van de regels van toetreding of uittreding; *reframing*, dat wil zeggen het veranderen van opvattingen over inhoudelijke problemen of het functioneren van het netwerk (Rijkswaterstaat, 2003: 14; Schön & Rein, 1994).

Procesmanagement bevordert de interactie tussen actoren in een beleidsspel, en daarop gerichte strategieën (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2001). Er zijn drie soorten strategieën te onderscheiden: voor interactie, perceptie en organisatie. Tot een interactiestrategie rekenen we bijvoorbeeld het aanstellen van een procesmanager of het koppelen van arena's. Tot perceptie management behoren het vergroten van de variëteit aan ideeën, of het organiseren van een confrontatie. Tot de organisatiestrategie binnen procesmanagement behoort bijvoorbeeld het maken van afspraken in 'memoranda voor *understanding*', of het vastleggen van regels voor conflicthantering (Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997; Rijkswaterstaat, 2003).

Om met PPS om te gaan, is het gedachtegoed van netwerkanalyse en netwerksturing relevant, zo erkent Rijkswaterstaat in diverse publicaties. PPS is meer dan juridische regelingen treffen door als opdrachtgever aan te besteden en te contracteren. PPS behoort namelijk in belangrijke mate tot het leerstuk van netwerkmanagement (Rijkswaterstaat, 2003).

Over hoe PPS te managen is intussen het een en ander geschreven. Het traditionele leerstuk van projectmanagement of programmamanagement voldoet niet om complexe (en meervoudige) projecten te managen (Kor & Wijnen, 2005; Esselbrugge & Teisman, 1998). Rijkswaterstaat raakt via PPS meer en meer betrokken bij *meervoudige* samenwerking (gericht op meerdere functies in gebieden en doelvervlechting) in plaats van bij louter *enkelvoudige*, die op weerstand stuit (Van der Heijden & Spiering, 2002: 67).

Publiek-privaat procesmanagement is bij infrastructuurprojecten – zoals de ontwikkeling van *mainports*, hogesnelheidslijnen of oeververbindingen – zonder meer noodzakelijk (Esselbrugge & Teisman, 1998: 1). De problematiek bij dergelijke projecten is bekend. De kans is volop aanwezig dat het proces stroperig verloopt, de oplossing kostbaar is, de risico's groot zijn, het draagvlak smal en labiel. Maar dat is niet alles. Vaak zal het gaan om co-financiering en met de entree van private partijen neemt de dirigerende rol van het overheidsbestuur af. Maar komt beloftevol procesmanagement ook tot wasdom? In 2002 waren er nog aarzelingen. Dewulf & Spiering (2002: 237): 'Het belang van procesmanagement wordt inmiddels breed onderschreven. In de praktijk blijkt het management van processen echter nog steeds niet het eerste te zijn waar men mee aan de slag gaat. Dit heeft te maken met de termijn waarop het effect van procesmanagement merkbaar is. Procesmanagement is gericht op het oplossen van knelpunten en het streven naar kwaliteit op de lange termijn. In de praktijk staat de

beheersing van het project uitgedrukt in geld en tijd voorop'. Het accent ligt nog teveel op projectmanagement in plaats van op procesmanagement. Maar procesmanagement is noodzakelijk (Teisman, 2004). Er is geen alternatief, zo lijkt het.

#### *PPS als contract of interactie*

Netwerkdenkende zien in de werkelijkheid twee vormen van partnerschap: de contractuele en de interacterende vorm. Er komen ook andere, vergelijkbare, onderscheidingen voor, zoals in concessie- en alliantie-PPS (Van den Hof, 2006). Contractuele PPS is gericht op scheiding van verantwoordelijkheden tussen publieke en private partijen en verbinding via een juridische lijn. De interacterende PPS-vorm wordt wel als superieur gezien aan de contractuele vorm van PPS omdat die qua kennisdeling en verrijking juist veel kan opleveren en kan voorkomen dat private partners niet meedoen (Esselbrugge & Teisman, 1998: 8). Maar ook bij een interacterende PPS-vorm kunnen kanttekeningen worden geplaatst. Leidt zij tot gezamenlijke besluitvorming?, zo vraagt Rijkswaterstaat zich af (2003: 14). Van kennisdeling en verrijking komt 'zelden iets terecht', waarschuwt Rijkswaterstaat (2003: 13). Is dit een voorbode van het blijven negeren van de interactiegerichte PPS?

De contractuele PPS-vorm wordt wel als traditioneel gezien (Esselbrugge & Teisman, 1998: 4). Het is een enigszins defensieve aanpak waarbij het overheidsbestuur eerst zijn eigen positie markeert, juridisch zaken dichttimert, de (ministeriële) verantwoordelijkheid bepaalt en omkadert en de verantwoording regelt. Als het overheidsbestuur eerst 'alles al regelt' of 'de koers bepaalt', zijn er voor private partijen duidelijk minder kansen op een renderende deelname en derhalve kan de animo om toe te treden afwezig blijven of dalen. In werkelijkheid gaat het overigens zelden om slechts één contract. Deze aanpak ligt nog enigszins tegen het traditionele projectmanagement aan. De aanpak is immers gericht op beheersing van een doorgaans uniek proces, en in dat verband op het vastleggen van eindtermen, en van doelmatige doelbereiking in termen van tijd en budget (Esselbrugge & Teisman, 1998: 9; Kor & Wijnen, 2005).

Naast de contractuele vorm is er – zoals gesteld – de interacterende PPS gericht op alliantievorming. Deze is meer doelzoekend, open, projectgenererend (Esselbrugge & Teisman, 1998: 13). De interacterende PPS zou *meerwaarde* moeten hebben in termen van kwaliteit, draagvlak, innovatie en commercieel succes. Partijen brengen *know how* in, werken samen aan een doelstelling, met een risicoverdeling die spoort met de inbreng van middelen, en met risicoaanvaarding en

-deling. Vanuit deze optiek wordt er niet gewerkt aan slechts één project maar aan een gemeenschappelijke doelstelling. In deze aanpak is een PPS niet slechts één groot project maar een speelveld met kluwens van reeksen projecten – zo men wil deelprojecten – die zich veelal in verschillende stadia van ontwikkeling bevinden. Vaak is het aanleggen van een weg wel op het oog één project maar is de stedelijke inpassing een ander project, de ecologische reflectie een ander (ecopassages) en wellicht is het ook nog een werkgelegenheidsproject. Zo bezien, is het onmogelijk grootschalige infrastructuur afzonderlijk als slechts één project te beschouwen. Bestuurders hebben daar vaak wel oog voor. Ze weten dat hun projecten binnen PPS onderling kunnen interfereren maar ook met andere, daarbuiten.

Voor het welslagen van interacterende PPS is ruimte voor creativiteit en ideeën van de private sector essentieel. 'Projecten, problemen, oplossingen zijn niet op voorhand gefixeerd', heet het (Esselbrugge & Teisman, 1998: 14). Dat is belangrijk want projecten stranden soms omdat financiers te laat betrokken worden. En er moeten nieuwe oplossingen bedacht worden die recht doen aan de 'meerdere' en complexiteit van de probleemsituatie.

Tot zover een eerste beschouwing waarin twee hoofdvormen van PPS naar voren kwamen, de voorkeur voor de interactiegerichte vorm is benadrukt, en de betekenis van procesmanagement is aangeduid. Heeft de netwerk- en procesgerichte bestuurskunde de practici die betrokken zijn bij besluitvorming over opzet en inrichting van PPS kunnen overtuigen of niet?

### 3 Onderzoek naar de totstandkoming van PPS

Naar PPS zijn inmiddels internationaal tal van onderzoeken verricht, zoals onder meer naar juridische en financiële kanten van PPS; de rol van de verantwoordelijke overheid en verantwoordingsprocessen in een democratische context; de belangen en verwachtingen van private en andere partners; omgaan met risico's; de rol van vertrouwen en spelregels in samenwerkingsrelaties; procesarchitectuur en processtrategieën; interactie en blokkades; gedrag en dilemma's van managers in ruimtelijke projecten (o.a. CPB/Nei, 2001; Osborne, 2000; Van Twist, 2001; Knibbe, 2002; Klijn, 2002; Klijn e.a., 2006; Flyvbjerg a.o., 2006; Van Twist e.a., 2006; Noble & Jones, 2006; Greve, 2007). Er is ook wel debat gevoerd over de kwaliteit van theorievorming en empirisch onderzoek. Zo zou er een gebrek aan gerichtheid zijn op uitkomsten van netwerkinteracties. De belang-

rijkste conclusie in dit kader is dat de internationale literatuur laat zien dat de procesgerichte aanpak bij PPS ook elders in de wetenschappelijke literatuur voet aan de grond kreeg (zie Ferlie e.a., 2005; Pollitt e.a., 2007).

Hoewel PPS in Nederland inmiddels op verschillende terreinen is en wordt toegepast, zoals bij de ontwikkeling van scholen, rijkshuisvesting, groen, infrastructuur, de bouw van een rioolwaterzuivering, (binnen)stedelijke ontwikkeling en bij (grootschalige) integrale gebiedsontwikkeling, blijkt uit onderzoek dat resultaten hier en daar tegenvallen. Een onderzoeksrapport van de Algemene Rekenkamer (2002) meldt dat er nauwelijks voortgang en realisatie is van PPS-projecten op rijksniveau. Ook het ministerie van Financiën (2004) geeft aan dat het aantal PPS-projecten op rijksniveau achterblijft bij eerdere verwachtingen. De ervaringen met PPS in de infrastructuur zouden ook achterblijven ten opzichte van die op het gebied van stedelijke vernieuwing (Van den Hof, 2006).

Hoewel er de nodige studies zijn verricht, is ook sprake van kennishiaten. Internationaal blijkt er behoefte aan eenduidige PPS-evaluaties (Hodge & Greve, 2007: 545). Empirisch onderzoek naar totstandkoming van PPS bij infrastructuurprojecten kan ons inzicht geven in het proces en de invloedsfactoren, om vervolgens de totstandkoming van een PPS in de toekomst in lijn met de verwachtingen te organiseren en te begeleiden. Inzicht hierin is belangrijk, omdat PPS de komende jaren op meer structurele wijze zal worden toegepast bij nieuwe infrastructuurprojecten. Zowel de Nota Mobiliteit als de Nota Ruimte geven PPS de komende jaren ruim baan. Om de komende decennia de toenemende behoefte aan hoogwaardige transportinfrastructuur te kunnen realiseren, is intensieve samenwerking tussen publieke en private partijen noodzakelijk. Daarnaast wil het ministerie van Verkeer & Waterstaat (2004) het concurrerend vermogen in de bouwwereld bevorderen en marktpartijen een veel grotere rol geven bij het aanleggen en onderhouden van onze infrastructuur.

Van Ham & Koppenjan (2002) hebben met hun onderzoek een aanzet gegeven tot het verrichten van systematisch onderzoek naar de totstandkoming van PPS in de transportinfrastructuur. We hebben ervoor gekozen om hun analysekader tot uitgangspunt te nemen voor onze analyse van de Tweede Coentunnel, omdat juist hun studie van negen cases geldt als de meest recente sectorgerichte analyse van de totstandkoming van PPS bij infrastructuurprojecten. In onze casestudie was de focus gericht op het procesverloop, de factoren die van invloed zijn op de totstandkoming van de PPS-vorm en de mate waarin de PPS-verwachtingen worden verwezenlijkt in de praktijk.



### Omschrijving van publiek-private samenwerking

Voor ons onderzoek hebben we nog een aantal keuzen gemaakt. PPS beschouwen wij als een samenwerkingsproces, gericht op partnerschap, innovatie, interactieve sturing, toegevoegde waarde voor alle partners en het delen van risico's (met name financiële) tussen de partijen. Dit betekent gezamenlijk optrekken, intensieve samenwerking vanaf het begin en gezamenlijk zoeken naar doelen die verenigen. Wil er sprake zijn van partnerschap, dan moet elke partner het gevoel hebben dat zijn inbreng er toe doet. Immers, 'a partnership cannot be a true partnership if there is a perception that it is dominated by one partner.' (Geddes, 2005: 129). Er moet sprake zijn van 'balanced membership', aldus Geddes.

### De wenselijkheid van meerwaarde

Ten tijde van premier Thatcher (1980) ontstonden in het Verenigd Koninkrijk de eerste ideeën van het Private Finance Initiative (kortweg PFI). Dit initiatief had als belangrijkste doel het aanwenden van private gelden voor publieke doelen. De overheidsfinanciën van het Verenigd Koninkrijk waren ontoereikend voor de broodnodige aanpak van achterstallig onderhoud van onder andere infrastructuur en men wilde geen belastingverhogingen doorvoeren (Greve, 2007: 122). Tegenwoordig zijn de doelen van PPS het realiseren van meerwaarde (onder andere innovatie) en doelmatigheidswinst. Door toepassing van PPS kunnen de sterke punten van marktpartijen en overheidsorganisaties zoveel mogelijk worden benut. Marktwerving impliceert namelijk betere prikkels tot kostenefficiëntie en innovatie. Daar staat tegenover dat overheidsorganisaties politiek-maatschappelijke doelen centraal stellen en aandacht hebben voor de onbedoelde neveneffecten van infrastructuur, zoals geluidhinder. Uiteindelijk moet de samenwerking tussen publieke en private organisaties leiden tot een meer 'hoogwaardige' vorm van publieke dienstverlening.

### Twee hoofdvormen

Grofweg zijn, zoals we in paragraaf 2 al stelden, de diverse vormen van PPS terug te brengen tot twee hoofdvormen, te weten:

- het concessiemodel (contract centraal) en
- het alliantiemodel (interactie centraal).

Een hiermee vergelijkbare indeling van twee PPS-typen is die in:

- 'economic partnerships' en
- 'social partnerships' (Hodge & Greve, 2005; Greve, 2007: 119).

Bij een concessie-PPS is de regie met name in handen van de publieke 'partner', terwijl de private 'partners' een meer uitvoerende rol krijgen. Er is en blijft dus sprake van een hiërarchische opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie, vorm gegeven in een geïntegreerd contract voor de uitvoering van publieke taken. Van een gelijkwaardig partnership is geen sprake, terwijl die gedachte wel achter een alliantie-PPS schuil gaat. Bij een alliantie-PPS is namelijk sprake van een gezamenlijk opdrachtgeverschap, vaak van een gemeenschappelijk opgerichte maatschappij (*joint venture*) met een gezamenlijke eindverantwoordelijkheid voor het bereiken van het gewenste resultaat. Het proces van gezamenlijke planontwikkeling staat hier dan ook centraal; dus eerst de keuze van een partner, daarna het opstellen van een plan. Dit in tegenstelling tot het concessiemodel, waarbij de opdrachtgever eenzijdig eerst een plan opstelt en daarna pas de partner selecteert.

#### 4 Tweede Coentunnel toch concessie-PPS?

Onze casestudie betreft een infrastructureel project dat recentelijk is aanbevestigd, te weten de Tweede Coentunnel. De komst van een tweede Coentunnel kent een rijke ontstaansgeschiedenis, die eigenlijk al begint in de jaren tachtig in de vorige eeuw, waarin de verkeerscapaciteit van de eerste Coentunnel ter discussie werd gesteld. De capaciteit van de bestaande Coentunnel vormt namelijk al jaren een groot bereikbaarheidsknelpunt in de noordelijke randstad. Consequenties hiervan zijn economische schade, verkeersonveiligheid en toenemende vervuiling en overlast. En dat heeft weer gevolgen voor de aantrekkelijkheid van Amsterdam en haar noordelijke randgemeenten als vestigingsplaats voor bewoners en bedrijven. Er is dus een tweede tunnel nodig. Met het convenant *BereikbaarheidsOffensief Noordelijke Randstad* (BONR) in 2000 raakt de komst van de Tweede Coentunnel in een versnelling. Door ondertekening van de Bestuursovereenkomst in 2004 is de komst van het project Tweede Coentunnel definitief. De Tweede Coentunnel komt direct naast de bestaande Coentunnel, onder het Noordzeekanaal, in het noordelijkste deel van de Ringweg A10-West.

De Tweede Coentunnel is een bestuurlijk complex project met een grote financiële omvang (ongeveer € 1 tot € 1,5 miljard), een grote betekenis voor de Nederlandse economie en een behoorlijke impact op de directe omgeving. De complexiteit blijkt onder andere uit de bestuurlijke omgeving. Zo heeft het ministerie van Verkeer & Waterstaat als toekomstig opdrachtgever in zijn afstemming te maken met diverse publieke organen, zoals het ministerie van VROM, de provincie Noord-Holland, het Gemeentelijk Havenbedrijf, de

gemeente Amsterdam, het Regionaal Orgaan Amsterdam (vertegenwoordiging van zestien gemeenten in de regio Amsterdam), waterschappen, ProRail, de brandweer en de GGD.

In 2004 was het toenmalige kabinet van mening dat bij de realisatie van infrastructuurprojecten PPS structureler moest worden toegepast: 'de toepassing van PPS is nog te incidenteel' (Ministerie van Financiën, 2004: 2). Om de ambities op het terrein van mobiliteit te kunnen waarmaken, is onder andere een *taskforce* PPS/Infrastructuur in het leven geroepen. Deze *taskforce* bestaat uit een delegatie van het bedrijfsleven (VNO/NCW, Bouwend Nederland, ONRI en banken) en een aantal ministeries (Verkeer & Waterstaat, Financiën, VROM en Economische Zaken). Eén van de taken van de *taskforce* was het benoemen van concrete projecten waar op korte termijn PPS valt toe te passen. Op advies van de *taskforce* besloot de minister van Verkeer & Waterstaat in februari 2005 om het project Tweede Coentunnel als een PPS-constructie te realiseren (Ministerie van Verkeer & Waterstaat, 2005). Met dit besluit gaf de minister invulling aan de ambitie van het kabinet Balkenende-II om te komen tot een verdere intensivering van PPS bij de realisatie van infrastructuurprojecten.

Het project Tweede Coentunnel is te bestempelen als een *concessie-PPS*. De organisatievorm van samenwerking is namelijk een DBFM ('Design, Build, Finance & Maintain')-overeenkomst. Dat wil zeggen dat de overheid zowel het ontwerp, de aanleg, de financiering als het onderhoud van het tunneltracé in één opdracht uitbestedt aan een privaat consortium. De scope – op te vatten als de projectinhoud – van het project Tweede Coentunnel omvat het ontwerpen, realiseren, financieren en in stand houden van civiele en elektromechanische objecten en het ter beschikking stellen van het nieuwe tunneltracé. Naast aanleg van een tweede Coentunnel en renovatie en ombouw van de bestaande Coentunnel zijn ook onderhoudstaken onderdeel van het contract. De contractduur is dertig jaar en bestaat uit een geschatte aanlegtermijn van zes jaar en een onderhoudstermijn van 24 jaar.

Conform de DBFM-gedachte wordt het project uitgewerkt op basis van een *life-cycle*-benadering. Dat wil zeggen dat de opdrachtnemer zijn keuzen voor ontwerp en uitvoering bepaalt op basis van financiële afwegingen tussen de initiële investeringskosten en de latere onderhoudskosten. Beschikbaarheid van het nieuwe tunneltracé vormt de kernverplichting van de opdrachtnemer, waarvoor hij een beschikbaarheidsvergoeding ontvangt op basis van contractueel vastgelegde beschikbaarheidseisen.

## Analysekader

Aangezien onze analyse theoriegestuurd is, is het nu zaak stil te staan bij het analysekader. We vertrekken vanuit de analyse van Van Ham & Koppenjan (2002). PPS in de transportinfrastructuur blijkt moeizaam tot stand te komen, aldus beide onderzoekers (2002: 18; Koppenjan, 2003; Klijn & Teisman, 2002, 2003).

Van Ham & Koppenjan onderzochten met anderen de redenen van de problemen die zich voordoen bij de totstandkoming van PPS-projecten in de transportinfrastructuur. Negen PPS-cases, waaronder het plan Sijtwende, de Tweede Maasvlakte en de HSL-stationslocatie Rotterdam, zijn door hen bekeken. Het onderzoek leidde onder andere tot een lijst van zestien factoren die van invloed zijn op de totstandkoming van PPS en tot inzicht in de logica's van 'scheiden' en 'verbinden'.

### Factoren

In tabel 1 zijn die zestien invloedsfactoren in drie categorieën gegroepeerd, te weten kenmerken van het project, kenmerken van het proces en contextuele factoren. Per factor is aangegeven in hoeverre deze volgens Van Ham & Koppenjan van invloed is op het totstandkomingsproces van een PPS. Hoewel bij PPS de verbindingsgedachte of 'logica van verbinden' centraal zou moeten staan, komt uit het onderzoek een ander beeld naar voren. In de onderzochte totstandkomingsprocessen viel de dominantie op van risicomijdend gedrag bij zowel publieke als private partijen. Risico's worden zichtbaar niet actief gedeeld.

### Logica's van scheiden en verbinden

De 'logica van scheiden' bij PPS betekent dat de overheid als opdrachtgever, na een eenzijdige publieke projectdefiniëring, een heldere scheiding en markering van verantwoordelijkheden aanbrengt in contractuele afspraken; het contract is het enige verbindende element. Daarentegen houdt de 'logica van verbinden' in dat partijen op basis van een gezamenlijke beeldvorming als gelijkwaardige partners tot een vervlechting van hun doelen komen, waarbij zij verbonden zijn door onderlinge afhankelijkheden en vertrouwen. Naast vertrouwen zijn ook *commitment* en een gedragen visie sleutelementen in een samenwerkingsrelatie (Grimsey et al., 2004: 67).

Uit de casus blijkt dat zowel publieke als private partijen grote moeite ondervinden om te komen tot een geschikte vorm voor hun samenwerking. In de trans-

CATEGORIEËN	INVLOED
	(-/- = geen of weinig invloed, + = wel invloed)
<b>Kenmerken van het project</b>	
Onderscheid tussen lijn- en puntinfrastructuur	-/-
Verwachte rendabiliteit	+
Complexiteit van het project	-/-
<b>Kenmerken van het proces</b>	
Aanwezigheid van risicodragende private partners	-/-
Rol van publieke partijen	+
Projectomgeving	+
Projectinhoud (scope)	+
Bewuste selectie van partners en inhoud	-/-
Tijdstip van betrokkenheid	-/-
Interactieve projectontwikkeling	+
Rol van de procesmanager	+
Aanwezigheid van ondersteunende arrangementen	+
<b>Contextuele factoren</b>	
De rol van procedures	-/-
Externe ontwikkelingen	-/-
Veranderingen in institutionele posities	-/-
Politiek-bestuurlijke ontwikkelingen	+

Tabel 1. Overzicht van factoren die van invloed zijn op de totstandkoming van PPS

portinfrastructuur beperkt de samenwerking zich tot een sterke scheiding via contracten, waarbij publieke organisaties de projectinhoud bepalen. De contractuele scheiding van verantwoordelijkheden respecteert de bestaande institutionele fragmentatie, aldus Van Ham & Koppenjan (2002). Als gevolg van de complexiteit van totstandkomingsprocessen en de daaruit voortvloeiende onzekerheden en risico's, hanteren actoren individuele strategieën, en wordt meestal gekozen voor een publieke voorbereiding van projecten, waardoor de inbreng van private partijen gering is. Interacties tussen publieke en private partijen beperken zich tot formele procedures rond vrijblijvende marktconsultaties, aanbestedingen en contracten. Uiteindelijk kiest men voor arrangementen waarbij het project van tevoren zoveel mogelijk is dichtgespijkerd en risico's zo veel mogelijk zijn verdeeld en vermeden. Interactie, flexibiliteit, bewuste risicoaanvaarding en gelijkwaardig partnerschap zijn daarentegen juist nodig om planverrijking en meerwaarde te realiseren. Belangrijke – aan PPS toegedichte – doelstellingen, zoals de vroegtijdige betrokkenheid van private partijen, het komen

tot een rijke gezamenlijke planvorming, het realiseren van meerwaarde voor beide partijen en het vervlechten van de doelen, komen hierdoor in het gedrang.

Hoewel de scheidingsgedachte bij publieke actoren domineert, geeft hen dit geen sterke positie. Risico's en onzekerheden die namelijk in de planvormingsfase worden vermeden, komen in de aanbestedingsfase weer terug. Op dat moment zijn ze echter moeilijker te managen, met mogelijke vertragingen en suboptimale uitkomsten als gevolg.

#### *Succes bestaat*

De projecten Sijtwende en All Weather terminal, twee cases uit het onderzoek van Van Ham & Koppenjan, zijn elk te bestempelen als een succesvol verlopen totstandkomingsproces van een PPS, omdat intensieve samenwerking in de planvormingsfase heeft geleid tot een inhoudelijk verrijkt project, waarvoor draagvlak bestond. De overige zeven cases waren minder succesvol, omdat daar ondanks innovatieve ideeën en ambitieuze plannen geen draagvlak voor was of er was sprake van aarzelend en risicomijdend gedrag van de publieke partner als gevolg van eenzijdige planvoorbereiding.

## **6 Analyse van de totstandkoming van de Tweede Coentunnel**

Het PPS-project Tweede Coentunnel is door ons geanalyseerd aan de hand van de eerdergenoemde factoren. Om dat onderzoek te doen, is een aantal bronnen gebruikt. Zo zijn er analyses verricht van tal van projectdocumenten en zijn er interviews gehouden met sleutelfunctionarissen binnen de projectorganisatie. Hoewel in het onderzoek alle zestien factoren zijn geanalyseerd voor het project Tweede Coentunnel, zal in dit artikel alleen een nadere beschouwing worden gegeven van de zeven factoren die wezenlijk van invloed zijn gebleken op de totstandkoming van dit project.

#### *Verwachte rendabiliteit (1)*

De verwachte rendabiliteit en financiële haalbaarheid van een project is van groot belang voor de totstandkoming van een PPS, aldus Van Ham & Koppenjan (2002); echter rendabiliteit is geen dwingende voorwaarde voor PPS. Deze factor is namelijk weer te beïnvloeden door de factor 'projectinhoud'. Immers, als men verwacht dat een project op micro-economisch niveau onrendabel zal zijn, kan het door de publieke opdrachtgever op basis van een concessie voor private partijen rendabel worden gemaakt door het opnemen van beschikbaarheids- of

gebruikersvergoedingen in de projectscope. Dit principe is ook toegepast bij de Tweede Coentunnel; de kwaliteit van de private dienstverlening, te weten het leveren van een duurzame prestatie over een periode van dertig jaar, is daarbij gekoppeld aan het toekennen of inhouden van beschikbaarheidvergoedingen. Tolheffing, waarmee private partijen hun investeringen in de aanlegperiode zelf kunnen terugverdienen in de onderhouds- en/of exploitatieperiode, was bij dit project wettelijk nog geen optie.

In het besluit van de minister van Verkeer & Waterstaat is de komst van een tweede Coentunnel niet afhankelijk geweest van de beschikbaarheid van private investeringen. Dit is volgens Flyvbjerg a.o. (2003) echter wel gewenst. Rendabiliteit is namelijk ook afhankelijk van de beheersing van kosten tijdens de uitvoering. Private ondernemingen zijn beter in staat om financiële verantwoordelijkheid af te dwingen dan de publieke actoren. Het private consortium is namelijk sterk afhankelijk van de financiers, waarmee zij samen het consortium vormen. De betrokkenheid van financiers in het project heeft naar verwachting een voordelig effect op de kostenbeheersing (Flyvbjerg a.o., 2003). Zij hebben namelijk bij uitstek oog voor de afweging tussen investeringskosten en onderhoudskosten, en voor de risico's tijdens de aanleg- en onderhoudsperiode.

Het eerste totstandkomingsprobleem in de Tweede Coentunnelcase, te weten de mogelijkheid dat voor private partijen de micro-economische rendabiliteit van de overeenkomst zou uitblijven, bijvoorbeeld als gevolg van het niet kunnen heffen van tol op het traject, is beperkt door het hanteren van het concessiemodel in de vorm van een DBFM-overeenkomst.

#### Rol publieke partijen (2)

Voor de aarzelende en afstandelijke houding van het Rijk is een – tweede – belemmerende factor voor de totstandkoming. Uit onderzoek blijkt namelijk dat zij vaak veilige en beperkte vormen van samenwerking kiest, waarbij het project eerst wordt gedefinieerd, voordat private partijen worden betrokken. De veilige en beperkte vorm van samenwerking komt bij de Tweede Coentunnel tot uiting doordat de concept-DBFM-overeenkomst door de opdrachtgevende partij eenzijdig is voorbereid en, voordat de markt wordt benaderd, zodanig is uitgewerkt dat zoveel mogelijk onzekerheden zijn weggenomen. Nadelig gevolg van het zoveel mogelijk dichttimmeren van een contract is de beperkte ruimte voor creatieve en innovatieve ideeën uit de markt. De concept-DBFM-overeenkomst vormt vervolgens de basis voor de aanbestedingsprocedure, die uiteindelijk moet leiden tot gunning van de opdracht aan de meest geschikte

opdrachtnemer. Dus ook in deze case is sprake van eerst een (uitgewerkt) plan, daarna de keuze van de partner (lees opdrachtnemer). Dit in plaats van gezamenlijke, interactieve projectvorming.

Een belangrijke rol voor publieke partijen is zorg te dragen voor politiek-bestuurlijk *commitment*. Door ondertekening van de Bestuursovereenkomst (2004) komen de publieke partners overeen dat zij zich maximaal inspinnen voor de realisatie van het project, waarbij ze zich hebben gecommitteerd aan de overheidsdoelen en randvoorwaarden. Aangezien bestuurlijk *commitment* allerminst een vanzelfsprekendheid is, is dit een zeer positieve stap geweest in de totstandkoming van het project Tweede Coentunnel. Met het *commitment* is voor private partijen een belangrijke onzekerheid weggenomen om gezamenlijk met de overheid een project te realiseren.

#### Projectomgeving (3)

Tot op heden is bij de Tweede Coentunnel geen sprake van maatschappelijke mobilisatie en politisering. Dat helpt tegenstellingen tussen private en publieke partijen te overbruggen en maakt het voor private partijen aantrekkelijker om risicodragend deel te nemen aan het project (Van Ham & Koppenjan, 2002).

Bij de realisering van infrastructuur, zoals de Tweede Coentunnel, levert inpassing in de omgeving vaak problemen op. Naast de gebruikelijke manier om de 'omgeving' te betrekken via de wettelijke inspraakprocedures, is bij het project Tweede Coentunnel géén gebruik gemaakt van andere wijzen om de omgeving bij de ontwikkeling te betrekken.

#### Projectinhoud (4)

Een belangrijke motivator is de projectinhoud. Het project Tweede Coentunnel kent een hoog imago gehalte; het project heeft naar verwachting een grote betekenis voor de Nederlandse economie en staat volop in de maatschappelijke en politieke schijnwerpers. Als gevolg van de late betrokkenheid van de private partijen en de locatiekarakteristieken is het voor de opdrachtnemers waarschijnlijk moeilijk om te komen met innovatieve ruimtelijke oplossingen. De meerwaarde concentreert zich nu met name op de beperkte vrijheden van het contract. In het projectgebied zijn enige marges aanwezig ten behoeve van een optimaal ontwerp. De tweede vrijheid voor de opdrachtnemer is het bereiken van optimalisaties in uitvoering, ontwerp, financiën en de latere onderhoudskosten op basis van een *life-cycle*-afweging. Een optimaal logistiek bouwproces (dynamisch verkeersmanagement), waarbij het wegverkeer, waterverkeer en



omwonenden zo min mogelijk hinder en (geluids-)overlast ondervinden tijdens de realisatie- en onderhoudsperiode is een derde aspect.

#### *Interactieve projectontwikkeling (5)*

Gezamenlijke beeldvorming en doelvervlochtening zijn belangrijke voorwaarden voor succesvolle PPS, zo leert de procesmanagementliteratuur (Klijn & Teisman, 2000; De Bruijn et al., 2004). Vroegtijdige betrokkenheid en consultatie duiden nog niet op gezamenlijke projectontwikkeling. Deze ontstaat door een interactieve werkwijze, waardoor al doende vertrouwen, *commitment* en verrijking worden ontwikkeld. Gelet op het late tijdstip waarop besloten is om het project Tweede Coentunnel als PPS op de markt te brengen, is bij dit project géén gebruik gemaakt van interactieve planvorming tussen publieke en private partijen. Na jaren van discussie over nut en noodzaak lag er een bijna volledig uitgewerkt en vastgesteld plan dat weinig ruimte overliet voor innovatieve oplossingen en inhoudelijke verrijking. Er is hier sprake van een klassieke wijze van besluitvorming (vgl. Klijn & Teisman, 2000: 87). Het aanbestedingsproces van de Tweede Coentunnel, als onderdeel van de planvormingsfase, kenmerkt zich overigens weer wel door veel interactie vanwege een dialoofase in de procedure. Op basis van ingediende managementplannen krijgt de projectorganisatie tijdens deze fase inzicht in de beoogde aanpak van iedere gegadigde partij. De dialoofase staat overigens alleen in het teken van en afstemming over de projectinhoud. Ergo, de totstandkoming van de Coentunnel is meer concessie- dan interactie-PPS. Helaas, weer een negatieve score vanuit verbindingsperspectief.

#### *Procesmanager (6)*

Gezien het voorgaande verrast het niet dat binnen het project Tweede Coentunnel een procesmanager, te weten een persoon of groep die zich systematisch bezig houdt met procesmanagement, het bereiken van gezamenlijke beeldvorming en doelvervlochtening, en de ontwikkeling van procesarchitectuur, niet aanwezig is. Volgens Van Ham & Koppenjan is de aanwezigheid van zo'n procesmanager wel een belangrijke voorwaarde voor de ontwikkeling van vertrouwen tussen publieke en private partijen, maar moet de PPS-praktijk het tot nu stellen zonder deze systematische begeleiding. De constatering bij de Tweede Coentunnel is dus niet afwijkend van die van Van Ham & Koppenjan: de logica van scheiden staat voorop.

#### *Ondersteunende arrangementen (7)*

We zijn nu beland bij de zevende invloedsfactor; de ondersteunende arrangementen. Arrangementen blijken partijen niet alleen te verbinden, maar hen ook

verdeeld te houden. Voorbeelden van arrangementen die interactie tussen partijen bevorderen zijn platforms, stuurgroepen of procesovereenkomsten. Consultatie is daarentegen een voorbeeld van een arrangement dat partijen verdeeld houdt; het houdt partijen op afstand, is vrijblijvend en heeft hierdoor een remmende werking op de inspanningen van private partijen. Opvallend is dat in de cases van Van Ham & Koppenjan veel arrangementen vooral publiek-publieke relaties reguleren, terwijl publiek-private relaties slechts in beperkte mate zijn georganiseerd. Consultatie is het dominante arrangement bij publiek-private relaties.

Het beeld dat Van Ham & Koppenjan constateren, is ook waarneembaar bij de Tweede Coentunnel. Er zijn met name publiek-publieke arrangementen, zoals de *Intentieovereenkomst* in 2003, de *Bestuursovereenkomst* in 2004 en de stuurgroep *Financiering Coentunnel*.

## 7 Bevindingen tot nu toe, en reflectie

Zoals eerder opgemerkt, zou bij PPS de verbindingsgedachte of 'logica van verbinden' centraal moeten staan. De analyse van de Tweede Coentunnel wijst ons echter in een andere richting; die van de 'logica van scheiden'. Uit de factorenanalyse is namelijk op te maken dat er sprake is van een projectinhoud die private partijen slechts omkaderde ruimte laat voor innovatie en financiële verevening op eigen kracht. De 'Tweede Coen' is een *concessie-PPS*. Er wordt geen gebruik gemaakt van (open) interactieve planvorming, waardoor ambities als gezamenlijke beeldvorming, doelvervlochtening en inhoudelijke verrijking van de projectinhoud uitblijven. Het interactieproces met de private partijen komt pas op gang na definiëring van het project en wordt daarnaast niet of nauwelijks ondersteund in de vorm van het organiseren van publiek-private arrangementen of het aantrekken van een procesmanager. De publiek-private interacties, zoals de concurrentiegerichtede dialoog, beperken zich tot de formele procedures rond de aanbesteding van het contract. Door de aanbestedingsprocedure parallel te laten verlopen aan de planologische procedure, probeert de opdrachtgever de kennis en creativiteit van de private sector nog zo veel mogelijk te benutten en mee te nemen in het Tracébesluit (TB). Hierdoor is er enige ruimte voor projectaanpassingen. Bij infrastructuurprojecten is het namelijk gebruikelijk om de aanbestedingsprocedure volgtijdelijk te laten verlopen; de start is dan ná het TB. De meerwaarde van het contract concentreert zich overigens met name op de vrijheden in het contract, te weten de ruimtelijke inpassing, de optimalisatie

ties van de projectscope op basis van een *life-cycle*-afweging, een optimaal logistiek bouwproces met zo min mogelijk hinder en (geluids-)overlast tijdens de realisatie- en onderhoudsperiode, het zoeken naar een optimale risicoverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en de oplossingen voor de heersende luchtkwaliteitproblematiek.

Door de eenzijdige rol van de rijksoverheid bij de Tweede Coentunnel zijn private partijen teruggeworpen op uitwerking en realisatie van het project. Dat is kenmerkend voor de *scheidingsgedachte*, waarin Rijkswaterstaat als opdrachtgever eenzijdig het doel en de plannen vastlegt en *daarna* pas private organisaties benadert met een behoorlijk dichtgetimmerd DBFM-contract, waarin belangen zijn gescheiden en weinig ruimte is voor creatieve en innovatieve ideeën uit de markt. Paradoxaal is echter dat interactie, flexibiliteit, bewuste risicoaanvaarding en gelijkwaardig partnerschap juist nodig zijn om planverrijking en meerwaarde te realiseren. Projectinhoud (of projectscope) is een belangrijke factor in het totstandkomingsproces; een motivator voor private partijen.

Naast deze kritische geluiden zijn er ook positieve aspecten bij de totstandkoming van het PPS-project Tweede Coentunnel. Zo is er zekere publiek-publieke samenwerking, te weten het BONR-convenant in 2002 en de ondertekening van de Bestuursovereenkomst in 2004. Hoewel politiek-bestuurlijk *commitment* een belangrijke voorwaarde is bij de totstandkoming, is dit helaas niet altijd een vanzelfsprekendheid (Van Ham & Koppenjan, 2002). Een ander positief punt is de houding van de projectorganisatie, die zich er terdege van bewust was dat interactie met de markt noodzakelijk was. Hierdoor werd het voor marktpartijen mogelijk om nog enige invloed te hebben op de projectinhoud.

#### Behalen doelstellingen PPS

Hoewel de minister van Verkeer & Waterstaat in februari 2005 besloot het project Tweede Coentunnel als PPS-project te vermarkten, werd daarmee niet automatisch voldaan aan de doelstellingen van een PPS. Belangrijke doelstellingen van PPS zijn namelijk vroege betrokkenheid van private partijen om te komen tot een rijke gezamenlijke planvorming, het realiseren van meerwaarde voor beide partijen en het vervlechten van de doelen. Deze PPS-doelstellingen zijn bij de Tweede Coentunnel *slechts in geringe mate behaald*. Als gevolg van het late besluit van de minister was vroeger inschakelen van de markt namelijk geen optie meer. De meerwaarde van het Tweede Coentunnel-contract concentreerde zich met name op de beperkte vrijheden in het contract.

Hoewel partijen bij de aanvang van een PPS enthousiast en positief gestemd zijn, zijn het nut en de noodzaak ervan niet altijd even duidelijk. Dit komt, omdat de totstandkoming van het samenwerkingsverband dikwijls onder tijdsdruk staat (Spiering et al., 2001: 22). Partijen hebben echter verschillende ambitieniveaus en hooggespannen verwachtingen, die in de praktijk uiteenlopen en om strategische redenen verborgen blijven (Van Twist, 2001). Vermoedens en verlangens worden daarbij niet altijd naar elkaar uitgesproken. De verschillende meerwaarden voor publieke en private partijen brengt hen in posities die vervolgens tot risicomidgend gedrag leiden (Van Twist et al., 2006: 21).

De projectinhoud is een belangrijke motivator, echter deze wordt met name gedefinieerd door de publieke partij. Op zoek naar zekerheid tracht de publieke opdrachtgever de risico's van een groot complex project vooraf zo goed mogelijk in te schatten en in de overeenkomst zoveel mogelijk te regelen en dicht te timmeren, voordat marktpartijen wordt benaderd. Dit beperkt de scope en werkt nadelig op de inhoudelijke verrijking van een plan of project, omdat private creativiteit en innovatie niet maximaal worden benut. Gezamenlijke beeldvorming en doelvervlochten komen in het gedrang met als nadelig gevolg het nastreven van individuele belangen en strategieën. In plaats van gezamenlijk investeren in maximale mogelijkheden is men gericht op het minimaliseren van risico's, aansprakelijkheden en verantwoordelijkheden. Een ander nadeel van een concessie-PPS is dat de rol van de private partij een uitvoerende blijft; een publieke opdrachtgever versus een private opdrachtnemer. Een traditioneel hiërarchische relatie, waarin dus geen sprake is van partners op gelijkwaardig niveau, zoals dat wel geldt bij een alliantie-PPS of interactie-PPS.

*Waarde contractuele PPS: DBFM nader bezien*

In Nederland zien we de concessie-PPS met name bij infrastructurele projecten terug in de vorm van een DBFM-overeenkomst. Vanwaar de keuze voor DBFM? Welke voordelen brengt dit samenwerkingsmodel, waarop zo wordt teruggegrepen, met zich? Voordelen van een concessie-PPS, in de vorm van een DBFM-overeenkomst, zijn in essentie terug te voeren tot hét kenmerk van een dergelijke overeenkomst zelf, te weten de integraliteit van diverse activiteiten in één opdracht. Publieke organisaties zoals Rijkswaterstaat laten steeds meer werkzaamheden over aan de markt door meerdere opeenvolgende werkzaamheden uit de waardeketen van een investeringsobject in één overeenkomst integraal aan te besteden. Hiermee ontstaan de twee voornaamste meerwaarden, te weten financiële en inhoudelijke meerwaarde.

De financiële meerwaarde van DBFM vloeit met name voort uit de volgende vier aspecten, te weten:

- een optimale *life-cycle-afweging* door private partijen. Door de projecten integraal aan te besteden (van ontwerp tot en met het beheer) houden marktpartijen bij het ontwerp rekening met de technische uitvoerbaarheid en de consequenties van beheer en onderhoud. Ze zullen een voor hen optimale afweging moeten maken tussen de initiële kosten en de investeringskosten. De aanbesteding van een geïntegreerd DBFM-contract stimuleert marktpartijen dus tot het ontwerpen en ontwikkelen van een integrale levenscyclusbenadering (zie ook Bult-Spiering, 2005);
- *doelmatigheidswinst*. Een partij die meerdere opeenvolgende bouwdisciplines in één hand heeft, kan meer efficiëntie in het ‘productieproces’ genereren, maar natuurlijk ook de financiële effecten veel beter managen, die op de ene plaats in het proces ontstaan als gevolg van genomen beslissingen op andere plaatsen in het proces (NABU, 2004);
- een hogere kwaliteit van de dienstverlening. In een DBFM-contract is ‘dienstverlening’ het belangrijkste uitgangspunt (Kenniscentrum PPS, 2003), waarbij de publieke partij betaalt voor de levering van een dienst, te weten de beschikbaarheid van een veilige, schone weg (Kenniscentrum PPS, 2003). Naast beschikbaarheid kan de kwaliteit van de dienstverlening zich uiten in de prestaties van de opdrachtnemer, bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid, informatievoorziening en (geluids- of verkeers)hinder, maar ook in een snellere oplevering van een weg of tracé. Een kortere doorlooptijd bleek overigens niet uit een onderzoeksevaluatie bij publieke partijen van tien PPS-projecten (Smit et al., 2002: 7). De financiële meerwaarde is hierin gelegen dat de opdrachtgever meer kwaliteit krijgt voor hetzelfde geld en/of dezelfde kwaliteit tegen lagere kosten (Kenniscentrum PPS, 2003). Overigens plaatst De Jong in het onderzoeksrapport van de commissie-Duivesteijn hierbij nog wel een kanttekening; uit ervaringen in andere landen blijkt namelijk dat private inbreng infrastructurele projecten niet goedkoper maakt (De Jong, 2004: 152);
- een optimale risicoverdeling. Belangrijk uitgangspunt bij PPS is dat risico’s bij die partij worden neergelegd die de betreffende risico’s het beste kan beheersen. ‘Een effect van een betere risicoverdeling is de grotere mogelijkheden en prikkel tot besparing op de uitvoeringskosten’ (CPB, 2001: 40). De partij die het risico het beste kan beheersen, krijgt daarmee een prikkel om het risico van hogere uitvoeringskosten te beperken.

DBFM heeft niet alleen meerwaarde in financiële zin, maar ook inhoudelijk. Ook dit voordeel is een gevolg van de aan deze contractvorm verbonden integrale benadering. Door namelijk meerdere bouwdisciplines aan één private partner te gunnen, kan de private marktkennis, hun innovatieve vermogen en creativiteit beter worden benut met als gevolg versterking van de projectinhoud. De publieke partij specificiert de functionele eisen waaraan een infrastructuur kunstwerk zoals een weg of tunnel moet voldoen, maar schrijft niet voor op welke wijze deze moeten worden bewerkstelligd. De invulling van het 'hoe' dient te geschieden naar creatief vermogen van de private partij. Van Twist (2001: 4) vraagt zich echter af of private ondernemingen wel op zoek zullen gaan naar innovatieve oplossingen. Overheden verwachten dat namelijk wel van bedrijven, maar naar zijn mening zullen private partijen eerder bewezen technieken en bekende oplossingen hanteren als zij 'moeten werken in een omgeving die hen dwingt tot scherp prijzen en het goed afdekken van risico's'.

*De conclusie uit de analyse: de mythe van interactie-PPS*

De logica van verbinden blijkt in onderzochte PPS-cases niet waarneembaar. Ook in 2007 toont de hier geanalyseerde casus dat de stap naar interactie-PPS – met volop gebruik van PPS-procesmanagement – niet gezet is. En die is ook niet gezet bij de bouw van het tracé voor de A59 (Rosmalen-Geffen) en de N31 (Leeuwarden-Drachten), want in deze gevallen was ook sprake van een DBFM-contractvorm. We hebben hier derhalve van doen met een mythe, een streven naar PPS-gerelateerd procesmanagement dat blijkbaar op papier wel nastrevenswaard wordt geacht, ook binnen Rijkswaterstaat, maar in de praktijk bij grote infraprojecten van onder meer het type 'Tweede Coentunnel' tot op heden nog geen werkelijkheid is. De feitelijke samenwerkingsaanpak is nog vrij traditioneel en risicomijdend en daarmee correspondeert die niet met de frequent in kringen van bestuurskundigen gekoesterde PPS-verwachtingen ('logica van verbinden'). Het in potentie innovatieve beleidsinstrument PPS wordt door betrokken rijksorganisaties steeds weer, en ook in deze casus, gezien als doel op zich en niet als middel om eigen doelen én die van andere organisaties te bereiken. PPS kan namelijk een bruikbaar beleidsinstrument zijn om meerwaarden te realiseren, zoals kostenefficiëntie en innovatie. Bijgevolg worden nu kansen gemist om infrastructurele projecten te realiseren met een hogere kwaliteit voor hetzelfde budget of met dezelfde kwaliteit voor minder geld. Overigens is het huidige empirisch bewijs om binnen de infrastructuur met deze contractvorm echt innovaties en (financiële) meerwaarden te realiseren diffuus (Skelcher, 2005: 360) en bij sommige PFI-evaluaties is het bewijs zelfs tegenstrijdig (Hodge &

Greve, 2007: 553). Binnen de huidige strakke juridische kaders kan men met name streven naar optimalisaties maar zijn innovaties moeilijk realiseerbaar.

#### Verklaringen

Voor de huidige dominantie van ‘scheiden’ bij PPS zijn drie belangrijke verklarende factoren aan te wijzen. De eerste factor is gelegen in de Angelsaksische invloed. De PPS-projecten komen namelijk tot stand in een juridisch kader waarin het met name draait om verdeling van risico’s tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en het afdekken van verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden. Schichtigheid alom. De tweede verklarende factor hangt samen met de eerste. Door de complexiteit van samenwerking proberen publieke en private partijen de verantwoordelijkheden te scheiden om daarmee de complexiteit te reduceren (Van Twist et al., 2007: 21). De derde verklarende factor betreft het kostenaspect. Immers, aan een intensieve samenwerking kleven transactiekosten (Klijn & Van Twist, 2007: 165). Hoewel niet empirisch onderbouwd, wijst Edelenbos (2002: 39) ons in dit kader nog eens op de voordelen van het creëren van vertrouwen in een interorganisatieel samenwerkingsverband; vertrouwen kan besparen op transactiekosten, omdat men minder hoeft te investeren in het opstellen van contracten en organisatorische voorzieningen voor toezicht en controle.

#### Eindconclusie

Ergo, we kunnen in de bestuurskunde de logica van verbinden bij PPS een adagium blijven vinden (PPS als ‘mixed motive game’) maar ook in deze casus is de logica van scheiden de praktijk. De mythe is gevestigd.

#### Literatuur

- Algemene Rekenkamer, *Belemmerende en bevorderende factoren PPS*, Achtergrond-publicatie bij het rapport ‘Nieuwe financiële instrumenten in PPS’, Den Haag, 3 juli 2002.
- Bestuursovereenkomst Tweede Coentunnel en Westrandweg, 6 juli 2004.
- Bruijn, H. de & E. ten Heuvelhof, *Procesmanagement*, in: T. Abma & R.J. in ’t Veld (red.), *Handboek beleidswetenschap*, Amsterdam, 2001, p. 193-208.
- Bruijn, H. de, G.R. Teisman, J. Edelenbos & W. Veeneman (red.), *Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen*, Utrecht, 2004.
- Bult-Spiering, M., *Publiek-private samenwerking. De interactie centraal*, Utrecht, 2003.

- Bult-Spiering, M., A. Blanken & G. Dewulf, *Handboek publiek-private samenwerking*, Utrecht, 2005.
- CPB/NEI, *Evaluatie van infrastructuurprojecten: leidraad voor kosten/batenanalyse*, Den Haag, 1999.
- CPB/NEI, *PPS een uitdagend huwelijk. Publiek-private samenwerking bij combinatieprojecten*, Den Haag, 2001.
- Edelenbos J., *Vertrouwen in interorganisatiele samenwerking*, in: *Bestuurswetenschappen*, 2002, nr. 4.
- Esselbrugge, M. & G.R. Teisman, *Publiek-privaat procesmanagement bij kluwens van reeksen infrastructuurprojecten*, in: *Management in overheidsorganisaties*, Alphen aan den Rijn, 1998.
- Ferlie, E., L.E. Lynn & C. Pollitt (eds), *The Oxford handbook of public management*, Oxford, 2005.
- Flyvbjerg B., N. Bruzelius & W. Rothengatter, *Megaprojects and risk. An anatomy of ambition*, Cambridge, 2003.
- Geddes, M., *Making public private partnerships work. Building relationships and understanding cultures*, Aldershot, 2005.
- Greve, C., *Contracting for public services*, New York, 2007.
- Grimsey, D. & M.K. Lewis, *Public private partnerships. The worldwide revolution in infrastructure provision and project finance*, London, 2004.
- Ham, H. van & J. Koppenjan (red.), *Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur. Wenkend of wijkend perspectief*, Utrecht, 2002.
- Ham, J.C. & J.F.M. Koppenjan, *Building public-private partnerships. Assessing and managing risks in port development*, in: *Public Management Review*, 2001, nr. 4, p. 1-24.
- Heijden, J. van der & B. Spiering (red.), *Publiek opdrachtgeverschap. Een verkenning naar trends rondom publiek-private samenwerking en Rijkswaterstaat*, Delft, 2002.
- Hodge, G.A. & C. Greve, *Public-private partnerships. An international performance review*, in: *Public Administration Review*, 2007, nr. 3, p. 545-558.
- Hodge, G.A. & C. Greve, *The challenge of public-private partnerships. Learning from international experience*, Cheltenham, 2005.
- Hof, J. van den, *PPS in de polder*, Copernicus Instituut, NGS, Utrecht, 2006.
- *Inkoopplan 'Infraprovider Coentunneltracé'*, 14 juni 2005.
- Jong, J. de, *Good practices in het buitenland*, in: *TK 2004-2005*, 29 283 nr. 10, Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (commissie-Duivesteijn), *Onderzoek naar infrastructuurprojecten*, Den Haag, 15 december 2004.
- Kenniscentrum PPS, ministerie van Financiën, *Procesarchitectuur. Taken en risico's helder verdeeld*, Den Haag, 1999.



- Kenniscentrum PPS, ministerie van Financiën, Voortgangsrapportages PPS, vanaf april 1999.
- Kenniscentrum PPS, ministerie van Financiën, DBFM. Sturing door prikkels, Den Haag, juli 2003.
- Kickert, W.J.M., E.H. Klijn & J.F.M. Koppenjan (eds), *Managing complex networks*, London, 1997.
- Klijn, E.H., *Regels en sturing in netwerken*, Delft, 1996.
- Klijn, E.H. & J.F.M. Koppenjan, Beleidsnetwerken als theoretische benadering: een tussenbalans, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 11, 1997, nr. 2, p. 143-167.
- Klijn, E.H., Regels als institutionele context voor besluitvorming in netwerken, in: *Beleidswetenschap*, 1998, nr. 2, p. 149-176.
- Klijn, E.H. & G.R. Teisman, Managing public-private partnerships. Influencing processes and institutional context of public-private partnerships, in: O. van Heffen, W.J.M. Kickert & J.J.A. Thomassen (eds), *Governance in modern society*, Dordrecht, 2000a, p. 329-349.
- Klijn, E.H. & G.R. Teisman, Governing public-private partnerships. Analysing and managing the processes and institutional characteristics of public-private partnerships, in: P. Osborne (ed), 2000b, p. 165-186.
- Klijn, E.H. & J.F.M. Koppenjan, Besluitvorming en management in netwerken. Een multi-actor perspectief op sturing, in: T. Abma & R.J. in 't Veld (red.), *Handboek beleidswetenschap*, Amsterdam, 2001, p. 179-193.
- Klijn, E.H., Governing networks in the hollow state. Contracting out, process management or a combination of the two, in: *Public Management Review*, 2002, nr. 4, p. 149-165.
- Klijn, E.H. & G.R. Teisman, Barrières voor de totstandkoming van publieke en private samenwerking en de mogelijkheden deze te overwinnen, in: H. van Ham & J. Koppenjan (red.), 2002, p. 47-76.
- Klijn, E.H. & G.R. Teisman, Institutional and strategic barriers to public-private partnerships. An analysis of Dutch cases, in: *Public Money and Management*, 2003, nr. 3, p. 137-146.
- Klijn, E.H., Netwerken als perspectief op beleid en uitvoering van beleid, in: *Beleidswetenschap*, 2005a, nr. 4, p. 32-54.
- Klijn, E.H., Networks and inter-organizational management, in: E. Ferlie et al. (eds), 2005b, p. 257-282.
- Klijn, E.H., J. Edelenbos, M. Kort & M. van Twist, *Management op het grensvlak van publiek en privaat. Hoe managers omgaan met dilemma's in complexe ruimtelijke PPS-projecten*, Den Haag, 2006.
- Klijn, E.H. & M. van Twist, Publiek-private samenwerking in Nederland. Overzicht van theorie en praktijk, in: *M&O*, 2007, nr. 3 / 4, p. 156-170.

- Knaap, P. van der, A. Korsten, C. Termeer & M. van Twist (red.), *Trajectmanagement*, Utrecht, 2004.
- Knibbe, A., *Publiek-private samenwerking*, Deventer, 2002.
- Koppenjan, J.F.M., De duur van beleidsvorming als probleem: over de relatie tussen tijd en beleid, in: O. van Heffen & M.J.W. van Twist (red.), *Beleid en wetenschap*, Alphen aan den Rijn, 1993, p. 169-185.
- Koppenjan, J.F.M., J.A. de Bruijn & W.J.M. Kickert (red.), *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur*, Den Haag, 1993.
- Koppenjan, J.F.M., Over de mogelijkheden van besluitvormingsmanagement, in: P. 't Hart, M. Metselaar & B. Verbeek (red.), *Publieke besluitvorming*, Den Haag, 1995, p. 359-380.
- Koppenjan, J.F.M. & C. Termeer, Management van percepties. Het faciliteren van reflectie, in: M. Gastelaars, & G. Hagelstein (red.), *Management of meaning*, Utrecht, CBM, 1996, p. 141-159.
- Koppenjan, J.F.M. & F. Joldersma, De aanleg van Rijksweg 73-Zuid. Interactief management bij de uitvoering van grote projecten, in: *Bestuurskunde*, 1997, p. 384-394.
- Koppenjan, J.F.M. & M. Rijnveld, Beslissen over de HSL-Zuid. 'Mission impossible' of proeftuin voor interactieve besluitvorming, in: P. Schedler & F. Glastra (red.), *Voorlichting in veldtheoretisch perspectief*, Utrecht, 1998, p. 121-148.
- Koppenjan, J.F.M., De moeizame aanloop naar publiek-private samenwerking. Negen totstandkomingsprocessen bij transportinfrastructuur, in: *Beleidswetenschap*, 2003, nr. 2, p. 99-123.
- Koppenjan, J.F.M. & E.H. Klijn, *Managing uncertainties in networks. A network approach to problem solving and decisionmaking*, London, 2004.
- Koppenjan, J.F.M. & M. Leijten, Hoe verkoop ik een spoorweg?, in: *Beleid en Maatschappij*, 2005, nr. 3, p. 139-154.
- Kor, R. & G. Wijnen, *Essenties van project- en programmamanagement*, Deventer, 2005 (tweede druk).
- Minister van Verkeer & Waterstaat, *Kaderbrief PPS*, 7 juli 2004, Den Haag.
- Minister van Verkeer & Waterstaat, *Resultaten Taskforce PPS/infrastructuur*, Den Haag, 25 februari 2005.
- Ministerie van Financiën, *PPS Voortgangsrapportage 'Van incident naar structureel'*, november 2004.
- Ministerie van Verkeer & Waterstaat, *Eindrapport 'Relaties tussen de omgeving en het werk', omgevingsrisico's 2<sup>e</sup> Coentunnel en Westrandweg*, mei 2004.
- Ministerie van Verkeer & Waterstaat, *ExpertiseCentrum Opdrachtgeverschap (ECO), Corporate inkoopstrategie Rijkswaterstaat*, 9 juli 2004.

- .. Ministerie van Verkeer & Waterstaat, Rijkswaterstaat directie Noord-Holland, *Evaluatie voorbereiding preselectie Coentunneltracé*, augustus 2005.
- .. Ministerie van VROM, *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling*, deel 4: tekst na parlementaire instemming, 2005.
- .. Ministerie van VROM, *Fundamentele herziening Wet Ruimtelijke Ordening. Publiek-private samenwerking: risico's en regulering*, Den Haag, 2000.
- .. Noble, G. & R. Jones, *The role of boundary-spanning managers in the establishment of public-private partnerships*, in: *Public Administration*, 2006, nr. 4, p. 891-919.
- .. *Ontwerptracébesluit Capaciteitsuitbreiding Coentunnel*, april 2004.
- .. Osborne, P. (ed), *Public-private partnerships. Theory en practice in international perspective*, London, 2000.
- .. Pollitt, C., S. van Thiel & V. Homburg (eds), *New public management in Europe*, London, 2007.
- .. Rijkswaterstaat, *Meervoudig (be)schouwen*, Rotterdam, 2003.
- .. Rooij, A. de (red.), *Fysica van samenwerking*, Rijkswaterstaat, Den Haag, 2001.
- .. Schön, D.A. & M. Rein, *Frame reflection*, New York, 1994.
- .. Skelcher, C., *Public-private partnerships and hybridity*, in: Ferlie et al. (eds), 2005, p. 347-371.
- .. Spiering (red.), B., *Publiek opdrachtgeverschap. Een verkenning naar trends rondom publiek-private samenwerking en Rijkswaterstaat*, Delft, 2002, p. 141-156.
- .. Spiering, M. & G. Dewulf, *Rapportage resultaten enquête. Inventarisatie ervaringen met PPS bij infrastructurele en stedelijke projecten*, Enschede, juli 2001.
- .. Teisman, G.R., *Complexe besluitvorming*, Den Haag, 1992/1995.
- .. Teisman, G.R., *Sturen via creatieve concurrentie*, KUN, Nijmegen, 1997.
- .. Teisman, G.R., *Procesmanagement: de basis voor partnerschap*, in: *Economisch-Statistische Berichten*, 8 oktober 1998, nr. 4170.
- .. Teisman, G.R. et.al., *Conclusies*, in: H. de Bruijn et al. (red.), 2004, p. 411-433.
- .. Teisman, G.R., *Ruimtelijke ontwikkeling vereist procesmanagement*, in: H. de Bruijn et al. (red.), 2004, p. 13-27.
- .. Teisman, G.R., *Publiek management op de grens van chaos en orde. Over leidinggeven en organiseren in complexiteit*, Schoonhoven, 2005.
- .. *Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (commissie-Duivesteijn)*, *Onderzoek naar infrastructuurprojecten*, TK 2004-2005, 29 283, nr.10, Den Haag, 15 december 2004.
- .. Twist, M.J.W. van, *Dubbelspel. Publiek-private samenwerking en het management van verwachtingen*, KUN, Nijmegen, 2001.

- Twist, M.J.W. van, E.H. Klijn, J. Edelenbos & M. Kort, De praktijk van publiek-private samenwerking. Hoe managers omgaan met complexe PPS projecten., in: *M&O*, november/december 2006, p. 24-43.
- Twist, M.J.W. van, R.J. in 't Veld & A.Verhey, 'Benefit sharing' bij publiek-private samenwerking, in: *Bestuurswetenschappen*, 2001, nr. 3, p. 205-218.
- WRR, *Besluiten over grote projecten*, Den Haag, 1994.

## Noot

- 1 Wij danken de heren J.F.M. Koppenjan, J. van Vliet (plv. projectmanager Tweede Coentunnel), M. Blokland (financieel manager Tweede Coentunnel), G. Arendsen, H. Jakobs en H. Stellingwerf voor hun commentaar op een eerder concept.