

Marktbetrokkenheid bij infrastructuurplanning

De meerwaarde van publiek-private relaties voor marktpartijen bij
grootschalige projecten uitgelicht



Masterthesis

Rom Brans (s0711594)

September 2012

Colofon

Titel:

Marktbetrokkenheid bij infrastructuurplanning, de meerwaarde van publiek-private relaties voor marktpartijen bij grootschalige projecten uitgelicht.

Radboud Universiteit Nijmegen

Faculteit der Managementwetenschappen

Vakgroep Planologie

Masterthesis (afstudeeronderzoek)

Rom Brans

Studentnummer 0711594

rom.brans@gmail.com

Begeleider:

Dr. Karel Martens

18 september 2012

Voorwoord

‘De rol van de markt bij de planning van infrastructuurprojecten is een interessant, maar bovenal zéér complex onderwerp’.

Bovenstaande zinsnede vat mijns inziens de kern samen van de scriptie die hier voor u ligt. Vanaf het moment dat ik koos voor ‘marktbetrokkenheid bij infrastructuurplanning in Nederland’ als onderwerp van onderzoek is mijn masterthesis Planologie een enerverend, maar bij tijden moeizaam proces gebleken. Met name de afbakening van het onderzoek en de te hanteren theorie zijn hindernissen geweest die ik na een langdurig onderzoeksproces uiteindelijk met succes genomen heb. Het enthousiasme van personen betrokken bij de planning van infrastructuur en mijn persoonlijke fascinatie voor het onderwerp hebben daarbij voortdurend motivatie geleverd voor het voltooien van dit onderzoek.

Op deze plek wil ik graag de mensen bedanken die hebben bijgedragen aan dit eindresultaat. Op de eerste plaats gaat mijn dank uit naar mijn voormalig collega’s bij stagebedrijf SAB Arnhem. Alhoewel deze stageperiode wellicht niet de vooraf beoogde vooruitgang voor mijn onderzoek heeft opgeleverd, zijn de mensen die ik heb leren kennen en de werkervaring die ik heb opgedaan van grote (persoonlijke) waarde. Ik bedank vooral Erwin de Bos en Jurian Heerink voor hun voortdurende interesse en ondersteuning. Verder gaat mijn dank uit naar Karel Martens, die een kritische begeleider is gebleken maar mij daardoor gestimuleerd heeft om een scriptie af te leveren van deze kwaliteit. Tot slot wil ik mijn familie en vrienden bedanken, in het bijzonder mijn ouders, die een luisterend oor hebben geboden wanneer dit nodig was en mij vaak van kostbaar advies hebben voorzien.

Rom Brans

Samenvatting

In Nederland manifesteren grootschalige infrastructuurprojecten zich als projecten die worstelen met het verzamelen van de benodigde politieke steun en het creëren van maatschappelijk draagvlak. Een belangrijk onderdeel van het planningsproces bij deze projecten bestaat daardoor uit het afwegen van uiteenlopende belangen op het gebied van economie, milieu, gezondheid en veiligheid. Vanwege de aanzienlijke belangen bekleedt de overheid, vertegenwoordigd door Rijkswaterstaat, een dominante positie binnen infrastructuurplanning en neemt zij de verantwoordelijkheid op zich voor beheersing van de technische gecompliceerdheid en de complexe omgeving van het project. Om het proces verder te controleren is de planning van infrastructuurprojecten stevig verankerd in publiekrechtelijke wetgeving en procedures.

Het uitdragen van een beheersbaarheidsgedachte door de overheid kan in de praktijk gevolgen hebben voor de infrastructuurplanning. Zo blijkt dat deze aanpak kan resulteren in overschrijding van doorlooptijden en een onzekerheid over de uitkomst van het project tot in een vergevorderd stadium. Voor het vergroten van de kwaliteit en snelheid van infrastructuurplanning is Rijkswaterstaat, in navolging op enkele toonaangevende studies, kansen gaan zien in het intensiveren en vroeger betrekken van uitvoerende marktpartijen. Deze inzichten hebben geleid tot nieuwe benaderingen van het planningproces, waarbij de overheid in toenemende mate is gaan vertrouwen op private partijen voor de uitvoering van taken betreffende het technisch ontwerp en omgevingsmanagement van infrastructurele projecten.

Evaluaties van de nieuwe, meer marktgerichte, planningsprocessen bij grootschalige infrastructuur hebben vooralsnog plaats gevonden vanuit het perspectief van de publiek partij. Centraal hierbij staat veelal de meerwaarde die toenemende marktbetrokkenheid kan opleveren voor het projectresultaat. De potentiële meerwaarde die private partijen ervaren bij vooruitstrevende vormen van marktbetrokkenheid blijkt een onderbelicht onderwerp. De doelstelling van het onderzoek luidt daarom:

“Inzicht verschaffen in de potentiële meerwaarde voor marktpartijen van verschillende modellen van marktbetrokkenheid tijdens de planning van grootschalige infrastructuurprojecten teneinde aanbevelingen te doen om deze meerwaarde voor private partijen te vergroten”.

Dit inzicht wordt verkregen door een antwoord te formuleren op de centrale vraag:

Wat is de potentiële meerwaarde voor marktpartijen van verschillende modellen van marktbetrokkenheid omtrent de planning van grootschalige infrastructuurprojecten?

Ter beantwoording van de hoofdvraag worden in het onderzoek vier deelvragen gehanteerd, te weten:

- I. *Welke hoofdmodellen van marktbetrokkenheid zijn te onderscheiden bij de planning van grootschalige infrastructuur?*
- II. *Hoe kan het begrip ‘meerwaarde’ op basis van wetenschappelijke literatuur nader worden gedefinieerd en ingevuld?*

- III. *Welk praktisch toepasbaar kader ter vaststelling van de potentiële meerwaarde bij verschillende modellen van marktbetrokkenheid bij infrastructuurplanning kan worden afgeleid uit het theoretisch kader?*
- IV. *In hoeverre zijn succesfactoren voor private meerwaarde bij verschillende modellen van marktbetrokkenheid in de praktijk aanwezig?*

Een belangrijk thema binnen het onderzoek is de publiek-private rolverdeling bij het proces van infrastructuurplanning en de relatie tussen overheid en marktpartij die zich voordoet. Deze relatie tussen overheid en marktpartij kan in de praktijk bij grootschalige infrastructuurprojecten zeer uiteenlopende vormen aannemen en laat zich lastig duiden. Oorzaken hiervan zijn de unieke kenmerken van ieder infrastructuurproject op zowel het technische als maatschappelijke vlak en de specifieke verdeling van taken, verantwoordelijkheden en risico's over de publieke en private partij. Voor een uitvoerbare analyse van de potentiële meerwaarde voor marktpartijen bij grootschalige infrastructuurprojecten is het belangrijk dit brede scala aan publiek-private relaties te beperken tot de meest gangbare verschijningsvormen. In deelvraag I worden hiertoe drie hoofdmodellen van marktbetrokkenheid onderscheiden: het traditioneel model, het integraal model en het vervlechtingmodel.

Het traditioneel model wordt gekenmerkt door een 'versnipperde' betrokkenheid van private partijen vanaf het moment dat het Tracébesluit is genomen. Voor marktpartijen zijn taken weggelegd tijdens de projectfasen van uitvoering en/of beheer & onderhoud. Toewijzing van deze taken vindt veelal plaats door aanbesteding via RAW-contracten, waarin de uit te voeren werkzaamheden op basis van het Tracébesluit zijn vastgelegd in gedetailleerd uitgewerkte plannen. De relatie tussen publieke en private partij kenmerkt zich daardoor als een strikte opdrachtgever-opdrachtnemer relatie met zeer beperkte verantwoordelijkheden en vrijheden voor de private uitvoerder.

Ook binnen het integraal model wordt de markt pas bij de infrastructuurplanning betrokken nadat het Tracébesluit is vastgesteld. De overheid neemt hierna een meer terughoudende positie in ten opzichte van de traditionele benadering, zo worden de uitwerking van het ontwerp, realisatie van het project en eventueel ook het beheer gezien als private verantwoordelijkheden. Aanbesteding van deze taken vindt integraal plaats, waarbij meerdere taken in innovatieve contracten worden gebundeld en toegekend aan één marktpartij. Omdat het publieke Tracébesluit nog steeds de randvoorwaarden levert voor het project kent de markt beperkte vrijheid om optimalisaties aan te brengen bij uitvoering van de toegewezen taken.

In tegenstelling tot zowel het traditioneel als integraal model vindt binnen het vervlechtingmodel betrokkenheid van marktpartijen reeds plaats tijdens de planvorming, een vroege fase van het planningsproces voorafgaande het Tracébesluit. Concreet wordt de markt betrokken via een aanbestedingsprocedure die gelijktijdig met de voorbereidende tracé/mer-procedure doorlopen wordt, waarbij beide procedures aan elkaar gekoppeld worden. Hierdoor is het mogelijk dat marktpartijen een rol spelen bij de ontwikkeling van meerdere tracé-alternatieven en de totstandkoming van het uiteindelijke Tracébesluit. Doordat het Tracébesluit in de vroege planvorming nog niet beperkend werkt is er meer vrijheid voor private partijen om innovaties en optimalisaties vroegtijdig aan te dragen voor de definitieve projectbeslissing.

Teneinde te komen tot een analyse van de potentiële meerwaarde bij ieder van de bovengenoemde modellen van marktbetrokkenheid vindt een uiteenzetting van het begrip 'meerwaarde' plaats in de vorm van een theoretisch kader. Wetenschappelijke inzichten verkregen uit de bedrijfskundige

literatuur nemen hierbij een prominente plek in. De relational view theory, uiteengezet in Dyer en Singh (1998) en Duscheck (2004), levert het belangrijkste perspectief op 'meerwaarde'. Binnen de relational view theory staan de voordelen die bedrijven kunnen ervaren wanneer zij een relationeel verband aangaan centraal. Deze voordelen worden aangeduid met de term 'relational rent', een unieke winst die enkel tot stand kan komen binnen een ruilrelatie tussen partijen. Uit de theorie volgt verder dat er aan het genereren van een unieke relationele winst vier zogenaamde bronnen van relational rent ten grondslag kunnen liggen, te weten (1) interfirm relation-specific assets, (2) interfirm knowledge-sharing routines, (3) complementary resource endowments en (4) effective governance. Nadere beschouwing van deze bronnen leidt tot de opvatting dat relational rents zich voor kunnen doen wanneer partijen in relationeel verband kennis uitwisselen, relatiespecifiek investeren, maatregelen nemen die transactiekosten verlagen en de voorwaarden creëren voor synergetische resourcecombinaties.

Alhoewel de relational view theory waardevolle inzichten levert op het begrip meerwaarde dienen deze algemene theoretische principes voor bruikbaarheid bij empirische analyse vertaald en geoperationaliseerd te worden. Door meerwaarde te beschouwen in termen van 'relational rent' kunnen de bronnen van rent tevens beschouwd worden als factoren van meerwaarde. Vanwege het abstracte karakter van deze bronnen vinden zij een vertaling in drie welomschreven 'succesfactoren' van meerwaarde, uiteengezet in dimensies en indicatoren.

Een eerste factor van meerwaarde die benoemd wordt is 'samenwerking'. Samenwerking wordt hierbij beschouwd in termen van een hybride organisatorisch arrangement tussen overheid en marktpartij bij infrastructuurplanning. Hybride arrangementen kunnen in de praktijk uiteenlopende vormen aannemen, variërend van een gezamenlijke partnership in de vorm van een joint venture tot een supplier agreement waarin er sprake is van de transactie van een product tussen overheid en marktpartij. De algemene uitgangspunten van de verschillende hybride arrangementen zijn echter hetzelfde, namelijk het afstemmen en gezamenlijk nastreven van publieke en private belangen op bestuurlijk niveau en de samenkomst en combinatie van publieke en private resources in de praktijk. Om inzicht te verkrijgen in de aard van de potentiële meerwaarde voor private partijen wordt een bestuurlijke dimensie van samenwerking onderscheiden met als indicator de *breadth of hybrid purpose*, oftewel de scope van de doelstelling van het hybride arrangement. Naast een bestuurlijke dimensie wordt op het gebied van samenwerking de dimensie 'praktijk' onderscheiden. De *interdependence*, oftewel onderlinge afhankelijkheid, tussen publieke en private partij geeft daarbij een indicatie van de potentiële meerwaarde voor private partijen die kan optreden bij de samenkomst van resources in de praktijk.

Specialisatie is de tweede factor van meerwaarde die in het operationeel kader uiteen wordt gezet. Onder specialisatie wordt binnen infrastructuurplanning een afstemming van publieke en private organisatie verstaan die het gevolg is van relatiespecifieke investeringen. Meer concreet is specialisatie van private partijen gericht op het verkrijgen van een gunstige positie ten opzichte van de concurrentie enerzijds en de publieke opdrachtgever anderzijds. Het aspect 'specialisatie' wordt daarom bekeken vanuit de dimensie 'aanbesteding' waarbij de openheid van de aanbestedingsprocedure als indicator van de potentiële meerwaarde voor private partijen bij verschillende modellen van marktbetrokkenheid gehanteerd wordt.

De derde en laatste factor van meerwaarde die aan bod komt is 'interactie'. Met betrekking tot infrastructuurplanning wordt gesproken van interactie in termen van communicatie en consultatie waarbij informatie wordt gedeeld tussen overheid en marktpartij. De inhoud van deze informatie

heeft daarbij grotendeels betrekking op het afstemmen van de private aanbieder op de wensen van de opdrachtgever tijdens overleg. Ter indicatie van de potentiële meerwaarde voor private partijen bij interactie wordt de 'houding van opdrachtgever' nader bekeken. Hierbij wordt verondersteld dat de uitwisseling van informatie bepaald wordt door individuele gedragingen en de publieke houding ten aanzien van interactie.

Het empirische deel van het onderzoek omvat de analyse van verschillende modellen van marktbetrokkenheid aan de hand van het operationeel kader van meerwaarde. Het eerste model dat is geanalyseerd is het traditioneel model. Uit de analyse blijkt dat er sprake is van hybride arrangement in de vorm van een supplier agreement, een samenwerking gericht op transactie van een product (infrastructuur), vastgelegd in een contractuele overeenkomst (RAW-contract). De doelstelling van het hybride arrangement is hierbij zeer nauw omschreven, namelijk de private uitvoering van een gedetailleerd publiek plan. Deze doelstelling dient met name publieke belangen en biedt nauwelijks ruimte voor de private belangen. De verdeling van taken en verantwoordelijkheden over publieke en private partij vindt binnen het traditioneel model nauwgezet plaats en wordt vastgelegd in de contractuele overeenkomst. Er kan gesproken worden van een sequential interdependence, oftewel opeenvolgende afhankelijkheid, waarbij de overheid het plan opstelt en vervolgens een marktpartij verantwoordelijk stelt voor de uitvoering van dit plan met de private middelen. De aanbesteding van private taakverantwoordelijkheid wordt binnen het traditioneel model gekenmerkt door een relatief open procedure. De nadruk op prijs als selectiecriteria en de lage drempel voor deelname van marktpartijen aan de aanbesteding zorgt voor een zeer sterke competitieve omgeving. De interactie tussen publieke en private partij is hierbij traditioneel gezien zeer beperkt. De openbare procedure van aanbesteding schrijft eenmalig een algemene inlichtingsronde voor, waardoor er alleen op dit punt informatie door de publieke opdrachtgever wordt gedeeld aan de markt.

Analyse van het integraal model van marktbetrokkenheid laat zien dat samenwerking tussen overheid en marktpartij, afhankelijk van de contractvorm die tussen beide gehanteerd wordt, de vorm aan neemt van supplier agreements of license agreements (transactie van een dienst). De doelstelling van deze hybride arrangementen is minder nauw dan bij traditionele samenwerking. Centraal staat nu het oplossen van een mobiliteitsprobleem, waarbij de markt binnen opgestelde marges de vrijheid krijgt bij het geven van een invulling aan deze oplossing. Private belangen kunnen gediend worden door de optimalisatiemogelijkheden die ontstaan met een grotere ontwerpvrijheid en de mogelijkheid om ontwerp, realisatie en beheer op elkaar af te stemmen. De verdeling van taken vindt plaats via contracten, waarbij ten opzichte van het traditioneel model meerdere voorheen publieke taken tijdens de realisatiefase geïntegreerd worden overgedragen aan één uitvoerende marktpartij. Er is zodoende ook binnen het integraal model sprake van een sequential interdependence, een opeenvolgende afhankelijkheid. Aanbesteding binnen het integraal wordt gekenmerkt door procedures met een afname van de concurrentie. Met name de kleinere aannemers beschikken niet over de vereiste competenties om de complexe projecten uit te voeren. In veel gevallen vindt door de overheid voor aanvang van aanbesteding nadrukkelijk een selectie plaats van marktpartijen op basis van hun 'track record'. Binnen de aanbesteding ligt de nadruk op de aanbiederprijs als voornaamste gunningscriterium, maar zijn de mogelijkheden voor private partijen om lagere aanbiederkosten te realiseren toegenomen via optimalisaties en taakafstemming. Interactie binnen het integraal model wordt over het algemeen gekenmerkt door een ordenende overheid, die bij het delen van informatie het in stand houden van de marktordening

als voornaamste streven heeft. Bij toepassing van een concurrentiegericht dialogoog is er echter de mogelijkheid om interactie te laten plaatsvinden binnen een beschermde dialoog, waardoor de publieke partij een meer stimulerende houding kan aannemen.

Door de vroegtijdige verbanden tussen overheid en markt binnen het vervlechtingmodel is een goede samenwerkingsvorm en afstemming van belangen door beiden gewenst. Uit analyse blijkt dat de samenwerking over het algemeen de vorm aanneemt van een license agreement. De hybride doelstelling die gehanteerd wordt is zeer breed, namelijk de private vertaling en uitvoering van een publieke visie, en biedt veel ruimte voor het afstemmen van private belangen. Van het gezamenlijk nastreven van belangen is nauwelijks sprake omdat dit vanuit publiek oogpunt de concurrentie kan verstoren. Onderlinge afhankelijkheid tussen overheid en markt vertoont bij vervlechting kenmerken van *reciproque interdependence*. Tijdens de planvorming wordt door publieke en private partij output uitgewisseld met als doel te leren van elkaar en te komen tot een Tracébesluit met draagvlak bij beide partijen. Na gunning maakt de *reciproque interdependence* veelal plaats voor een *sequential interdependence*, de verantwoordelijkheid voor de realisatie van het plan valt ten deel aan de private partij. Van een gecoördineerde danwel gecombineerde inzet van zowel publieke als private resources is geen sprake.

Geconcludeerd kan worden dat de analyse van de verschillende modellen van marktbetrokkenheid opvallende inzichten heeft verschaft in de potentiële meerwaarde voor private partijen. Met betrekking tot het traditioneel model van marktbetrokkenheid kan gesteld worden dat een potentiële meerwaarde voor private partijen op het gebied van samenwerking schuilt in het uitdragen van opportunistisch gedrag. Op het punt van specialisatie is van een private meerwaarde te spreken wanneer gerichte investeringen leiden tot een concurrentievoordeel in de zin van lage aanbiedingskosten met als gevolg een lage prijs van aanbidding. Het realiseren van een private meerwaarde op het punt van interactie lijkt tenslotte binnen dit model beperkt op het eerste oog. Echter, wanneer er optimaal gebruik wordt gemaakt van de beperkte informatie kan er sprake zijn van een meerwaarde wanneer de private aanbidding optimaal voldoet aan de publieke wensen.

Omtrent samenwerking binnen het integraal model kan geconcludeerd worden dat de potentiële meerwaarde voor private partijen ligt in de vrijheid om optimalisaties aan te brengen aan het publieke plan met het oog op een goedkoop en duurzaam projectresultaat. Wanneer de toegenomen vrijheden op het gebied van ontwerp en de afstemming van meerdere projecttaken worden aangewend om een besparing van de tenderkosten te realiseren, en zodoende een concurrentievoordeel te bewerkstelligen, kan er tevens gesproken worden van een private meerwaarde op het punt van specialisering. Op het vlak van interactie leveren met name de aanbestedingsdialogen met een stimulerende overheid kansen op meerwaarde in de zin van nieuwe innovaties en ideeën voor de private aanbidding.

Het vervlechtingmodel biedt een potentiële meerwaarde op het gebied van samenwerking door de grote private vrijheid om binnen het eigen plan rekening te houden met zowel publieke als private belangen. Een potentiële meerwaarde voor private partijen als gevolg van een samenkomst van resources is te realiseren als vroegtijdige verbondenheid vastgelegd kan worden in een gelijkwaardige partnership. Marktpartijen die in staat zijn om via specifieke investeringen een bedrijfsvoering op te zetten die kwalitatief hoogwaardige aanbiddingen tegen een lage prijs weet te realiseren zullen dit als een meerwaarde van specialisering ervaren. Interactie tussen overheid en marktpartij levert tot slot met name meerwaarde op in de zin van innovaties en optimalisaties die gezamenlijk tot stand komen als gevolg van interactie na de partnerkeuze.

Inhoud

1	Inleiding	11
1.1	Aanleiding	11
1.2	De veranderende rol van de private partij	12
1.3	Doel- en vraagstellingen	13
1.4	Onderzoeksaanpak	15
2	Methodologie	17
2.1	Inleiding	17
2.2	Onderzoeksbenadering	17
2.3	Onderzoeksstrategie	17
2.4	Gegevensverzameling	18
2.5	Validiteit en betrouwbaarheid	19
3	Modellen van marktbetrokkenheid	21
3.1	Inleiding	21
3.2	Proces van infrastructuurplanning	21
3.3	Traditioneel model: marktbetrokkenheid na het Tracébesluit	24
3.4	Integraal model: innovatieve marktbetrokkenheid na het Tracébesluit	25
3.5	Vervlechtingmodel: vroege marktbetrokkenheid voor het Tracébesluit	27
3.6	Resumé	28
4	Relationele meerwaarde: een theoretisch overzicht	30
4.1	Inleiding	30
4.2	De resource-based view (RBV)	30
4.3	De relational view theory	31
4.4	Conclusie en vooruitblik	35
5	Een operationeel kader voor meerwaarde	37
5.1	Inleiding	37
5.2	Theoretische uitgangspunten	37
5.3	Vertaling en uitwerking van theoretische concepten	38
5.4	Meerwaarde door samenwerking	43
5.5	Meerwaarde door specialisatie	46

5.6	Meerwaarde door interactie	47
5.7	Resumé	49
6	Analyse van potentiële meerwaarde	50
6.1	Inleiding	50
6.2	Traditioneel model: analyse	51
6.2.1	Samenwerking	51
6.2.2	Specialisatie	53
6.2.3	Interactie	54
6.3	Integraal model: analyse	55
6.3.1	Samenwerking	55
6.3.2	Specialisatie	58
6.3.3	Interactie	60
6.4	Vervlechtingmodel: analyse	61
6.4.1	Samenwerking	61
6.4.2	Specialisatie	63
6.4.3	Interactie	65
7	Conclusies	68
7.1	Inleiding	68
7.2	Conclusie	68
7.3	Aanbevelingen	71
7.4	Reflectie op het onderzoek	72
	Bronvermelding	73
	Lijst van bijlagen	76

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Grootschalige infrastructuurprojecten, ook wel ‘megaprojecten’ genoemd, zijn vaak het onderwerp van onderzoek en discussie. De projecten staan bekend als onvoorspelbaar en onalledaags en zijn ten tijde van de voorbereiding en uitvoering vaak omstreden (TCI, 2004). Waar voorstanders grote projecten zien als vliegwiel voor economische en/of ruimtelijke ontwikkelingen, ervaren tegenstanders ze als bedreigend en een bron van overlast. Kenmerkend voor deze grootschalige infrastructuurprojecten is een planningsproces met technische, sociale en organisatorische complexiteiten (De Bruijn et al., 1996).

Ook in Nederland manifesteren grote infrastructuurprojecten zich als technisch gecompliceerde projecten die men tot stand tracht te brengen binnen een zeer complexe omgeving. De specifieke geografische, demografische en culturele eigenschappen van Nederland spelen hierbij een belangrijke rol (De Bruijn et al., 1996). Zo is Nederland een klein land met een hoge bevolkingsdichtheid waar ruimte een schaars goed is. Op een kleine oppervlakte dient er rekening te worden gehouden met uiteenlopende belangen, bijvoorbeeld op het gebied van economie, milieu, gezondheid en veiligheid. Het creëren van voldoende maatschappelijk draagvlak en het verzamelen van politieke steun zijn belangrijke punten, waar grote infrastructuurprojecten vaak mee worstelen.

Vanwege de aanzienlijke belangen die gemoeid zijn bij grootschalige infrastructuurprojecten neemt de overheid traditioneel een dominante positie in binnen het planningsproces. Het streven is hierbij om een breed gedragen project te realiseren, zowel op politiek als maatschappelijk vlak. De beheersing van de technische gecompliceerdheid van het project enerzijds en de complexe omgeving waarin het project tot stand dient te komen anderzijds is van cruciaal belang. Zodoende geeft de overheid binnen het planningsproces nauwelijks verantwoordelijkheden uit handen, maar neemt zij vrijwel alle taken op zich van initiatief tot uitgewerkt ontwerp (Lenferink et al., 2009). In de praktijk heeft deze beheersbaarheidgedachte geleid tot overheidsgedomineerde planningsprocessen, stevig verankerd in wetgeving zoals de Tracéwet, de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) en de Wet milieubeheer.

Echter, de onvrede over de traditionele planning van grootschalige infrastructuurprojecten is in de afgelopen jaren toegenomen. De dominante rol van de rijksoverheid en de uitgebreide rechtszekerheid blijken in de praktijk een keerzijde te hebben. Zo wordt in veel projecten betrokkenheid van lokale actoren slechts beperkt gerealiseerd, hetgeen in veel gevallen heeft geleid tot non-coöperatief gedrag van deze partijen. In de ogen van voorstanders van grootschalige projecten worden de uitgebreide procedures en de vele beslismomenten die het planningsproces kent door tegenstanders aangegrepen om het proces te frustreren en een snelle besluitvorming te belemmeren. Grootschalige infrastructuurprojecten in Nederland worden zodoende gekenmerkt door planningsprocessen met stroperige procedures en een veelvoud aan juridische conflicten (Lenferink et al., 2009). De projecten worden verder vertraagd door de uitgebreide aandacht voor onderzoek omtrent technische aspecten, risico's en risicobeheersing binnen het proces. Ook dit heeft tot gevolg dat de planning onderhevig is aan langdurige en geldverslindende processen van besluitvorming (De Bruijn et al., 1996). In de praktijk is gebleken dat de traditionele planning kan

resulteren in overschrijding van doorlooptijden en een onzekerheid over de uitkomst van het project tot in een vergevorderd stadium (Lenferink et al., 2009).

Ter verkenning van verschillende oplossingsrichtingen voor de verbetering en versnelling van infrastructuurplanning in Nederland zijn recentelijk onderzoeken uitgevoerd waarin een breed scala aan maatregelen centraal staat (Commissie Elverding, 2008; Commissie Ruding, 2008). In de zoektocht naar snellere besluitvorming, lagere proceskosten en hogere kwaliteit van het eindproduct worden met name kansen gezien in het intensiever en vroeger betrekken van uitvoerende marktpartijen binnen het planningsproces.

1.2 De veranderende rol van de private partij

Van oudsher is er sprake van betrokkenheid van private partijen, oftewel marktpartijen, bij grootschalige infrastructuurprojecten. Ruimtelijke adviesbureaus, ingenieursbureaus, juristen, projectontwikkelaars, stedenbouwkundigen, landschapsarchitecten, verkeerskundigen, uitvoerders: allemaal kunnen zij een rol spelen bij de planning van grote infrastructuurprojecten. Door het streven naar overheidsdominantie tijdens het planningsproces vindt betrokkenheid van private partijen in de praktijk echter veelal plaats in de vorm van adviserende taken met een vrijblijvend karakter (Van Ham & Koppenjan, 2002). De overheid gebruikt de markt om advies in te winnen, maar ziet zichzelf niet verplicht deze adviezen op te volgen. Het is vaak pas bij de realisatie van de technische werken dat private partijen een voorname rol gaan spelen bij grootschalige infrastructuurprojecten.

Binnen het brede scala aan private partijen die 'de markt' vormen binnen de infrastructuursector neemt de uitvoerder een belangrijke positie in. Bij het Rijk en bij Rijkswaterstaat wordt de aannemersmarkt daarom ook wel als synoniem beschouwd van 'de markt' (I&M, 2011).

Bij de totstandkoming van infrastructuurprojecten hebben de overheid en aannemersmarkt onherroepelijk met elkaar te maken. Private uitvoerders beschikken immers over de middelen die noodzakelijk zijn voor de fysieke realisatie van het project. De relatie tussen overheid en uitvoerder kan daarmee getypeerd worden als asymmetrisch, zij zijn tot elkaar veroordeeld voor de succesvolle realisatie van het project (Teisman, 1995). De asymmetrische relatie tussen overheid en markt neemt van oudsher een vorm aan waarbij de overheid een gedetailleerd product (ontwerp) uitvraagt en de uitvoerder levert tegen vergoeding. Beide partijen houden hierbij sterk vast aan individuele belangen: de overheid beschouwt de realisatie van de infrastructuur in het kader van het algemeen belang, terwijl de marktpartij winst nastreeft en behoud van de organisatie op de langere termijn.

Waar binnen de traditionele werkwijze pas gesproken kan worden van marktbetrokkenheid bij de fysieke realisatie van infrastructuur heeft er een geleidelijke verschuiving plaatsgevonden naar een meer prominente rol voor marktpartijen, uitvoerders in het bijzonder (Arts et al., 2006). De overheid is bij de planning van grote infrastructuurprojecten in toenemende mate op marktpartijen gaan vertrouwen voor beheersing van de technische gecompliceerdheid door hen meer taken en bijbehorende verantwoordelijkheden te geven omtrent het technische ontwerp. Ook bij het managen van de complexe omgeving, zoals bij de afweging van belangen tijdens de uitwerking van het plan, wordt meer gebruik gemaakt van de markt. Alhoewel private partijen bij uitvoering van deze nieuwe taken nog steeds een zekere mate van overheidstoezicht moeten tolereren is er ruimte ontstaan voor onderlinge afspraken omtrent specificatie van het product en de vergoeding die er tegenover staat. De relatie tussen overheid en marktpartij vertoont daarmee steeds meer

kenmerken van een symmetrische relatie, waarbij gezamenlijke belangen worden nagestreefd en de coproductie van infrastructuur een belangrijker thema wordt (Teisman, 1995).

Deze toenemende aandacht voor uitbesteding van taken en verantwoordelijkheden aan private partijen bij de planning van grote infrastructuurprojecten is terug te leiden tot algemene trends op economisch gebied. Met de introductie van het neoliberale gedachtegoed in de jaren 1980 is er een vertrouwen ontstaan in de markt als zijnde de meest adequate wijze waarop goederen en diensten, waarvoor een potentiële vraag bestaat, kunnen worden voortgebracht. De markt wordt als een efficiënter coördinatie- en allocatiemechanisme beschouwd dan het overheidsapparaat bij de realisatie van publieke doelen (Van Ham & Koppenjan, 2002). Het neoliberalisme veronderstelt dat toenemende marktwerking bij de realisatie van publieke doelen leidt tot meer efficiëntie, lagere prijzen, meer dienstbaarheid aan de klant en meer innovatie, voordelen die de politieke bureaucratieën zouden ontberen (Plug et al., 2003).

Bij de planning van infrastructuur heeft Rijkswaterstaat met de introductie van nieuwe procedures en richtlijnen een progressieve houding aangenomen ten opzichte van marktbetrokkenheid in lijn met het neoliberalistisch gedachtegoed. Door de toenemende complexiteit van grote infrastructuurprojecten is er de behoefte aan nieuwe vormen van samenwerking met private partijen. Naast sterke financiële motieven spelen ook de marktkennis, het innovatief vermogen en de creativiteit van private partijen een belangrijke rol bij de wens voor een intensievere betrokkenheid van de markt (Koppenjan, 2005).

In 2004 is met de introductie van het 'markt, tenzij...-principe' in het ondernemingsplan van Rijkswaterstaat het doel gesteld om marktpartijen optimaal te benutten bij de totstandkoming van infrastructuur, waarbij de overheid zelf alleen de kerntaken nog voor haar rekening neemt. In de praktijk heeft dit geleid tot een nieuw model voor de publiek-private relatie bij infrastructuurplanning waarbij marktpartijen door toepassing van innovatieve contractvormen meer verantwoordelijkheid en vrijheden hebben gekregen. En verdere ontwikkeling van het planningsproces en een volgende stap op het gebied van marktbetrokkenheid is in 2005 door Rijkswaterstaat gezet door de mogelijkheid tot 'parallelisatie' en 'vervlechting' van plan- en aanbestedingsprocedures (V&W, 2005). De marktpartijen worden bij de koppeling van deze procedures reeds in een vroege fase van de infrastructuurplanning betrokken en krijgen de ruimte om een eigen ontwerp af te stemmen op de omgeving. *"The underlying idea is that added value for society – best value for tax payer's money – can be achieved by providing more room for contractors in early stages of the infrastructure development process"* (Valkenburg et al., 2008).

Uit onderzoek naar de eerste bevindingen omtrent de nieuwe vormen van marktbetrokkenheid blijken de reacties vanuit publieke hoek overwegend positief. De vroege inschakeling van de markt zorgt met name voor creatieve oplossingen en tijdswinst bij projecten (V&W, 2009). De aandacht bij beschouwingen van deze nieuwe modellen van intensieve marktbetrokkenheid gaat daarmee vooral uit naar de meerwaarde die zij kunnen opleveren voor het projectresultaat vanuit het perspectief van de publieke partij. De meerwaarde die marktpartijen ervaren bij vooruitstrevende vormen van marktbetrokkenheid blijkt een onderbelicht onderwerp.

1.3 Doel- en vraagstellingen

Uit bovenstaand inzicht is te concluderen dat het planningsproces van grote infrastructuurprojecten aan grote veranderingen onderhevig is. Met de ontwikkeling van nieuwe taak- en rolverdelingen

tussen overheid en marktpartij neemt ook de relatie tussen beide partijen andere vormen aan. Anno 2012 is het aantal afgeronde projecten waarbij de infrastructuurplanning is verlopen volgens nieuwe vormen van marktbetrokkenheid uiterst beperkt. Het doen van uitspraken omtrent de winsten die toenemende marktbetrokkenheid de private partijen concreet heeft opgeleverd is daardoor in zekere zin 'koffiedik kijken'. Verondersteld wordt dat de markt positief staat tegenover toenemende verantwoordelijkheden en vrijheden binnen het planningsproces, maar wetenschappelijke onderbouwing voor deze claims is tot nu toe nauwelijks aanwezig. Teneinde weerwoord te bieden aan voorlopige evaluaties van toenemende marktbetrokkenheid vanuit publiek perspectief, en om een bijdrage te leveren aan toekomstige 'ex ante' analyses van deze processen door marktpartijen, wordt in dit onderzoek een bedrijfskundige visie gebruikt om de potentiële meerwaarde voor marktpartijen te verkennen bij verschillende modellen van marktbetrokkenheid. Een meer praktijkgerichte 'subdoelstelling' die hier uit voortvloeit is het doen van aanbevelingen voor marktbetrokkenheid waarmee de meerwaarde voor marktpartijen vergroot kan worden.

Het doel van dit onderzoek luidt:

Inzicht verschaffen in de potentiële meerwaarde voor marktpartijen van verschillende modellen van marktbetrokkenheid tijdens de planning van grootschalige infrastructuurprojecten teneinde aanbevelingen te doen om deze meerwaarde voor private partijen te vergroten.

Om deze doelstelling te bereiken is het onderzoek uit verschillende onderdelen opgebouwd. Gestart wordt met de afbakening van het onderzoeksdomein. De uiteenlopende verschijningsvormen van marktbetrokkenheid in de praktijk worden hiertoe gevat in een beperkt aantal hoofdmodellen. Vervolgens wordt vanuit een brede basis aan wetenschappelijke, veelal bedrijfskundige, literatuur een theoretisch kader samengesteld. Dit theoretische deel van het onderzoek dient als uitgangspunt bij interpretatie van het centrale begrip 'meerwaarde', dat een diffuus karakter kent. Op basis van het theoretisch kader wordt vervolgens het operationeel kader opgesteld, waarin concrete handvatten worden geboden voor de analyse en beoordeling van de verschillende vormen van marktbetrokkenheid in de praktijk. Ter ondersteuning van de onderzoekdoelstelling wordt de volgende centrale vraagstelling gehanteerd:

Wat is de potentiële meerwaarde voor marktpartijen van verschillende modellen van marktbetrokkenheid omtrent de planning van grootschalige infrastructuurprojecten?

Om een passend antwoord te formuleren op de centrale vraagstelling wordt deze opgedeeld in een viertal deelvragen. Tevens bieden de deelvragen een inhoudelijke structuur voor de verschillende onderdelen van het onderzoek.

De vier deelvragen luiden:

- I. Welke hoofdmodellen van marktbetrokkenheid zijn te onderscheiden bij de planning van grootschalige infrastructuur?*
- II. Hoe kan het begrip 'meerwaarde' op basis van wetenschappelijke literatuur nader worden gedefinieerd en ingevuld?*

III. Welk praktisch toepasbaar kader ter vaststelling van de potentiële meerwaarde bij verschillende modellen van marktbetrokkenheid bij infrastructuurplanning kan worden afgeleid uit het theoretisch kader?

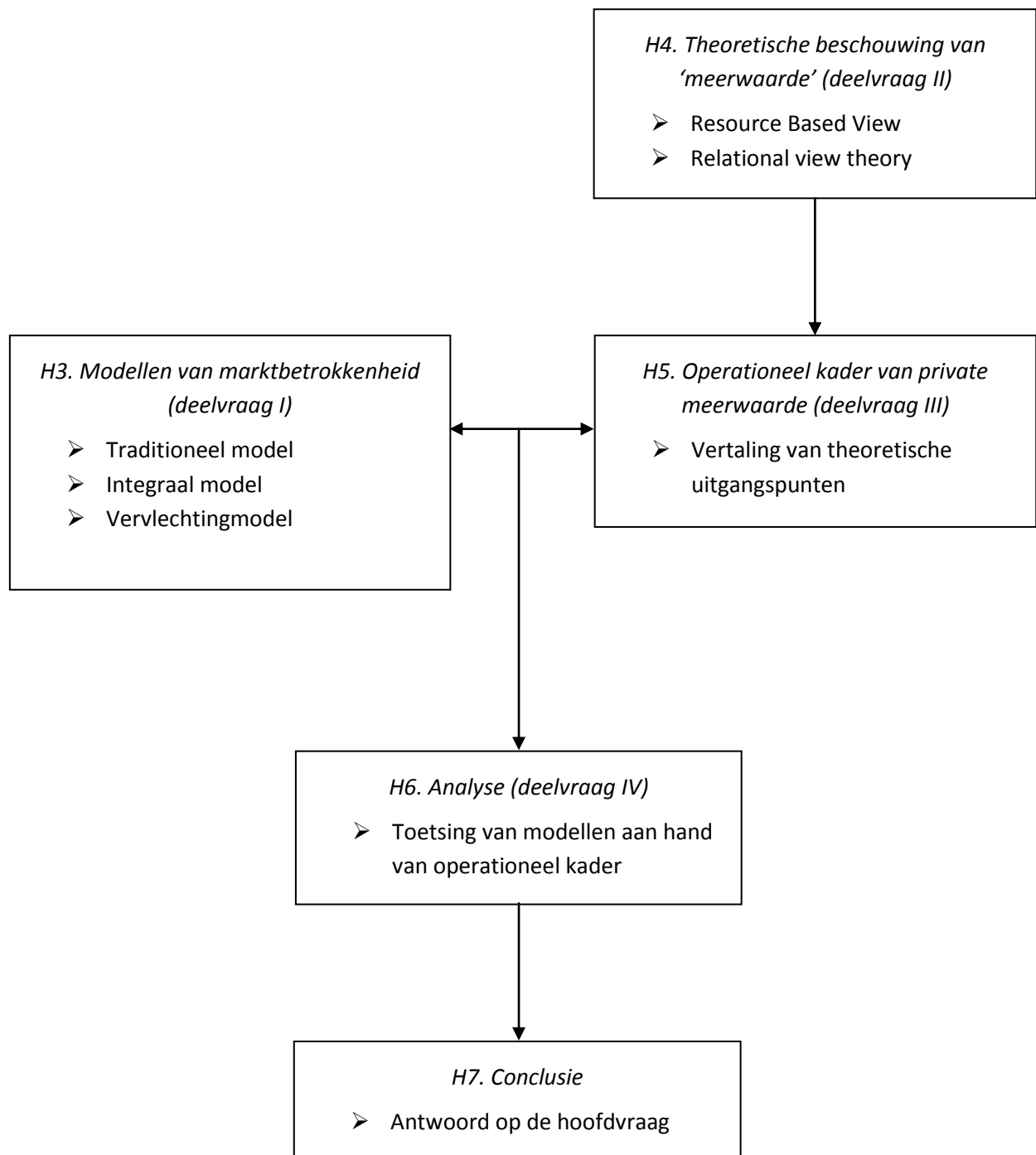
IV. In hoeverre zijn succesfactoren voor private meerwaarde bij verschillende modellen van marktbetrokkenheid in de praktijk aanwezig?

1.4 Onderzoeksaanpak

De vier hiervoor genoemde deelvragen vormen de rode draad binnen het onderzoek. De aanpak die binnen dit onderzoek gevolgd zal worden is daarom uiteengezet aan de hand van deze deelvragen en is schematisch weergegeven in het onderzoeksmodel (pagina 16).

1. Het identificeren en afbakenen van verschillende modellen van marktbetrokkenheid bij de planning van grootschalige infrastructuurprojecten vormt de eerste deelvraag en is een zeer belangrijk onderdeel van het onderzoek (Hoofdstuk 3). Een toetsing van meerdere vormen van marktbetrokkenheid kan alleen succesvol zijn als de verschillende modellen herkenbaar zijn en er over de opvatting geen onduidelijkheden bestaan. Voor de globale uiteenzetting van deze modellen in hoofdstuk drie wordt geput uit verschillende bronnen. Enerzijds wordt gebruik gemaakt van wetenschappelijke literatuur die inzicht verschaft in het proces en de taken bij de planning van infrastructuurprojecten. Anderzijds worden beleidsdocumenten aangewend, die een specifieke invulling geven aan de theoretische concepten. Tot slot hebben enkele interviews plaatsgevonden voor een zo optimaal mogelijke afstemming tussen de conceptualisering van de verschillende modellen en de weerbarstige praktijk.
2. Met de uiteenzetting van verschillende modellen van marktbetrokkenheid bij infrastructuurplanning in de eerste deelvraag, is een volgende stap binnen het onderzoek een wetenschappelijke benadering van het begrip 'meerwaarde' (Hoofdstuk 4). Het is immers de meerwaarde van infrastructuurplanning voor private partijen die in dit onderzoek onderzocht gaat worden. Er is gekozen voor een bedrijfskundige benadering van meerwaarde die volgt uit bestudering van de wetenschappelijke literatuur. De *relational view theory* van Dyer & Singh (1998) levert op dit punt de belangrijkste inzichten. Verder wordt gebruik gemaakt van wetenschappelijk werken van Barney (1991), Tsang (1998) en Duscheck (2004) om verdere inkadering te geven aan het begrip meerwaarde.
3. Met een brede basis aan wetenschappelijke inzichten omtrent meerwaarde wordt in de derde deelvraag dit concept uitgewerkt in een operationeel kader. Het doel van deze deelvraag is om te komen tot een praktisch toepasbaar kader waarmee de potentiële meerwaarde voor private partijen bij infrastructuurplanning kan worden vastgesteld. Het operationeel kader levert daarmee de handvatten voor empirische analyse van de verschillende modellen van marktbetrokkenheid en komt aan bod in hoofdstuk vijf.
4. Aan de hand van het operationele kader worden de praktijkervaringen van marktpartijen bij verschillende vormen van marktbetrokkenheid getoetst. Hiertoe worden interviews gehouden met personen die, namens verschillende marktpartijen, betrokken zijn (geweest) bij praktijkcases die onder de verschillende modellen geschaard kunnen worden. De resultaten van deze analyse zijn terug te vinden in hoofdstuk zes.
5. Op basis van de resultaten die voortkomen uit beantwoording van de vier deelvragen vindt de laatste stap van het onderzoek plaats in hoofdstuk zeven, waar een antwoord geformuleerd wordt op de centrale vraag van het onderzoek.

Figuur 1.1 Onderzoeksmodel en koppeling aan deelvragen



2 Methodologie

2.1 Inleiding

Een van de hoekstenen van ieder wetenschappelijk onderzoek vormt de methodologische verantwoording. De methodologie vormt de 'logica van het onderzoek', oftewel het begrijpelijk maken van het te volgen onderzoeksproces (Vennix, 2006). De methodologie is tevens van fundamenteel belang voor de correctheid van het onderzoek. De beweringen die voortvloeien uit het empirisch wetenschappelijk onderzoek staan of vallen met de gehanteerde methodologie.

2.2 Onderzoeksbenadering

Met betrekking tot wetenschappelijke onderzoek zijn grofweg twee methoden van onderzoek te onderscheiden: de inductieve en deductieve benadering. Inductie gaat uit van generalisatie van bevindingen (Vennix, 2006). Het kernelement van een inductieve werkwijze is de vorming van een theorie op basis van verzamelde gegevens. De deductieve methode daarentegen impliceert de operationalisering en toetsing van een algemene theorie in de praktijk (Saunders et al., 2008).

Het doel van dit onderzoek is inzicht te verkrijgen in de potentiële meerwaarde voor private partijen van verschillende modellen van marktbetrokkenheid bij de planning van grootschalige infrastructuurprojecten. Om dit doel te bereiken is gekozen voor een combinatie van zowel een inductieve als een deductieve werkwijze. In de eerste deelvraag staat de uiteenzetting van verschillende modellen van marktbetrokkenheid centraal. Er kan hierbij gesproken worden van theorievorming op basis van gegevens verzameld uit de praktijk van infrastructuurplanning. Op dit punt is een inductieve werkwijze herkenbaar.

De uiteenzetting van het begrip 'meerwaarde' vanuit verschillende theoretische perspectieven geschiedt in de tweede deelvraag vanuit een deductieve benaderingswijze. Het begrip meerwaarde wordt daarbij belicht vanuit een bedrijfskundige invalshoek. Een beschouwing van de werken van o.a. Tsang (1998), Dyer en Singh (1998), en Duschek (2004), levert een uitgebreide theoretische basis betreffende de voordelen die partijen kunnen ervaren bij het aangaan van relationele verbanden zoals allianties, joint ventures en contractuele overeenkomsten. De uitgangspunten die deze theoretische beschouwing oplevert worden vervolgens gebruikt om een praktisch toepasbaar kader op te stellen (Deelvraag III). Dit kader wordt uitgedrukt in operationele termen die de concepten in de praktijk 'meetbaar' maken. Doordat deze opgestelde theorie vervolgens gebruikt wordt om causale verbanden tussen variabelen in de praktijk te verklaren kan gesproken worden van deductie. Anders dan gebruikelijk bij een deductieve benadering is de toetsing van de ontwikkelde theorie geen doel binnen het onderzoek. De ontwikkelde theorie wordt binnen dit onderzoek enkel gehanteerd als kader, oftewel de 'bril' waardoor de empirie bekeken wordt.

2.3 Onderzoeksstrategie

Een onderzoeksstrategie stelt de onderzoeker in staat om de specifieke onderzoeksvragen te beantwoorden en het doel van onderzoek te bereiken (Saunders et al., 2008). Aan de keuze voor een onderzoeksstrategie of combinatie van strategieën ligt, naast de aard van de onderzoeksvragen en -doelstelling, ook de gehanteerde onderzoeksbenadering ten grondslag. Zo worden sommige onderzoeksstrategieën geschaard onder de inductieve benadering, terwijl andere strategieën behoren tot de deductieve wijze van onderzoek.

De strategie die binnen dit onderzoek gehanteerd wordt bevat eigenschappen van zowel een 'grounded theory'-strategie als een 'case study'-strategie. De grounded theory, ook wel gefundeerde theoriebenadering genoemd (Verschuren & Doorewaard, 2007), gaat uit van het opbouwen van een theorie of theoretisch concept tijdens het onderzoek. Binnen de grounded theory-strategie dient de ontwikkelde theorie voortdurend getoetst te worden aan de hand van verdere waarnemingen. Dit gegeven relateert sterk aan de eerste deelvraag van het onderzoek, de formulering en uiteenzetting van verschillende modellen van marktbetrokkenheid, waarbij de totstandkoming van deze modellen het gevolg is van herhaaldelijke bestudering van beleidsdocumenten en meerdere interviews. Het resultaat van een grounded-theory-strategie is daarmee een theorie die ondanks abstractie herkenbaar is voor de personen over wie deze theorie gaat (Verschuren & Doorewaard, 2007).

De onderzoeksstrategie die binnen dit onderzoek gevolgd wordt kan tevens gelinkt worden aan een case study-strategie. Kenmerkend voor een case study is de gedetailleerde bestudering van een 'tijdruimtelijk begrensd' object of proces binnen de actuele context vanuit verschillende invalshoeken (Verschuren & Doorewaard, 2007). Op basis van deze definiëring kan beargumenteerd worden dat bij de analyse van de verschillende modellen van marktbetrokkenheid in deelvraag vier sprake is van een case study-strategie. In deze deelvraag wordt getracht op basis van interviews nieuwe inzichten te verkrijgen in afgebakende processen van marktbetrokkenheid, hetgeen overeenkomsten vertoont met het verkennende karakter van een case study-strategie. Hoewel de verschillende modellen van marktbetrokkenheid via deze redenering geïnterpreteerd kunnen worden als zijnde de 'cases' binnen een case study-strategie dient hierbij nog laatste punt van aandacht besproken te worden. Een case study gaat normaliter uit van de bestudering van een object binnen zijn natuurlijke omgeving. In dit onderzoek zijn de cases relatief abstract, namelijk processen die op papier bestaan maar waar in de praktijk op uiteenlopende wijzen invulling aan wordt gegeven. Omdat de uiteenlopende marktmodellen bij de analyse zoveel mogelijk besproken worden aan de hand van concrete ruimtelijke projecten kan er toch gesproken worden van de beschouwing van een fenomeen binnen zijn natuurlijke context.

2.4 Gegevensverzameling

Met de te hanteren onderzoeksstrategie nader uiteengezet is een volgend belangrijk methodologisch aandachtspunt de gegevens die verzameld dienen te worden worden ter beantwoording van de deelvragen en hoofdvraag. In het wetenschappelijke onderzoek wordt hierbij veelal een onderscheid gemaakt tussen onderzoek waarin gebruik wordt gemaakt van kwalitatieve gegevens en onderzoek dat kwantitatieve gegevens benut (Saunders, et al., 2008). Kijkende naar de doelstelling van dit onderzoek, gericht op het private perspectief op meerwaarde bij infrastructuurplanning, ligt een onderzoek op basis van kwalitatieve gegevens voor de hand. Het werk van Flick (1998) over kwalitatief onderzoek levert de argumenten voor deze aanname. In dit werk worden de (1) aandacht voor verschillende perspectieven en praktijken in de empirie en (2) het gebruik van verschillende theoretische benaderingen en methoden benoemd als belangrijke elementen van kwalitatief onderzoek. Deze elementen corresponderen sterk met de kenmerken van dit onderzoek.

Verschillende kwalitatieve informatiebronnen worden binnen dit onderzoek aangewend bij de beantwoording van uiteenlopende deelvragen. De formulering en uiteenzetting van verschillende modellen van marktbetrokkenheid in deelvraag twee vindt plaats op basis van beleidsdocumenten en enkele interviews. Bij beantwoording van de derde en vierde deelvraag van het onderzoek wordt

gebruik gemaakt van een brede selectie aan wetenschappelijke literatuur. Voor uitvoering van de analyse in deelvraag vier zijn meerdere interviews uitgevoerd en verwerkt.

Het vergaren van inzicht in de opvattingen en meningen van private partijen, via observaties en interviews speelt een belangrijke rol binnen meerdere fasen van het onderzoek. De interviews die in het kader van dit onderzoek zijn afgenomen hebben de vorm van een semigestructureerd interview. Kenmerkend voor deze vorm van interviewen is dat er geen vooraf opgestelde vragenlijsten worden gehanteerd. Bij de interviews is uitgegaan van een lijst van thema's en vragen waarin specifiek ruimte is gelaten om dieper in te gaan op bepaalde aspecten. Het ontwerp van een semigestructureerd interview levert zodoende de mogelijkheid om de expliciete mening van de geïnterviewde naar boven te halen. Met betrekking tot de analyse van de verschillende modellen van marktbetrokkenheid heeft deze vorm van interviewen uitgebreide inzichten opgeleverd omtrent de meerwaarde voor private partijen en daarmee een brede basis voor het vormen van conclusies. Deze basis heeft tevens vorm gekregen doordat interviews plaats hebben gevonden gedurende uiteenlopende fasen van het onderzoek. Hierbij is een iteratief proces gevolgd, waarbij inzichten uit eerdere gesprekken tussentijds zijn gereflecteerd. Het is daardoor tevens mogelijk geweest om de interviews uit de vroege fasen van het onderzoek ook te gebruiken voor het inkaderen van de verschillende modellen van marktbetrokkenheid in hoofdstuk drie. De modellen zijn zodoende niet alleen gevormd uit de theorie, maar zijn ook tussentijds voorgelegd aan de private partijen voor optimale afstemming. Bij de toetsing van deze modellen op basis van de potentiële meerwaarde in een latere fase van het onderzoek heeft dit gezorgd voor meer eenduidige begrippen. Het gevolg hiervan is een representatief beeld van de private meerwaarde bij verschillende marktmodellen dat over een langere tijd van onderzoek tot stand is gekomen.

2.5 Validiteit en betrouwbaarheid

Een belangrijk punt van aandacht binnen ieder wetenschappelijk onderzoek is de validiteit en betrouwbaarheid van de studie. Validiteit gaat over de vraag of de resultaten van het onderzoek daadwerkelijk betrekking hebben op datgene dat verondersteld wordt (Saunders et al., 2008). Met andere woorden, is er gemeten wat men wilde meten? Kijkend naar dit onderzoek rijst de vraag of het ontwikkelde operationeel kader een goed meetinstrument vormt voor het verkrijgen van inzicht in de meerwaarde die private partijen ervaren bij de planning van grootschalige infrastructuur.

Om de inhoudelijke validiteit van dit onderzoek te waarborgen heeft operationalisatie van het begrip meerwaarde zo nauwkeurig mogelijk plaatsgevonden. Hierbij is gebruik gemaakt van een uitgebreide literatuurstudie en zijn de gehanteerde begrippen deels het gevolg van inzichten uit interviews met marktpartijen gedurende vroege fasen van onderzoek. Dit heeft verdere conceptualisering mogelijk gemaakt.

Omtrent de externe validiteit, of generaliseerbaarheid, van dit onderzoek dienen eveneens enkele kanttekeningen geplaatst te worden. Volgend uit de onderzoeksdoelstelling staat de planning bij grootschalige infrastructuurprojecten centraal. Binnen de interviews is daarom specifiek gevraagd naar bevindingen omtrent projecten die onder deze categorie vallen. Het uiteindelijke private perspectief op meerwaarde en de bevindingen uit de analyse refereren daarmee in het bijzonder aan dit type projecten.

De externe validiteit van dit onderzoek kan ook belicht worden vanuit de populatie die onderzocht wordt. Concreet gaat het om de vraag of de geïnterviewde personen een representatief beeld geven

van 'de markt' in zijn geheel. Gesteld kan worden dat de onderzoekspopulatie een betrouwbare afspiegeling vormt van de gehele populatie die 'de markt' vormt. De bedrijven BAM, Ballast Nedam, Volker Wessels, Heijmans en Dura Vermeer worden alom beschouwd als de 'grote jongens' binnen de infrastructuursector. Kleinere uitvoerders zijn binnen dit onderzoek niet meegenomen vanwege de geringe rol die zij spelen bij grote infrastructuurprojecten en hun daardoor beperkte ervaring met uiteenlopende vormen van marktbetrokkenheid.

De betrouwbaarheid van het onderzoek is een laatste aspect dat hier aan bod komt. Een betrouwbaar onderzoek is een onderzoek waarin het meetresultaat stabiel is en toevallige meetfouten worden beperkt (Vennix, 2006). Met het oog op de betrouwbaarheid van het onderzoek zijn binnen de verschillende private partijen personen geïnterviewd die vergelijkbare functies vervullen. Allen zijn tendermanagers of projectmanagers, betrokken bij de planning van infrastructuur en hebben praktijkervaring met de verschillende modellen van marktbetrokkenheid, zij het in verschillende mate. De mening van de geïnterviewden wordt daarmee verondersteld een betrouwbaar beeld op te leveren van de ervaringen en visie van het bedrijf dat zij representeren.

Tabel 2.1 Schematisch overzicht afgenomen interviews en toepassing binnen het onderzoek (H3 = hoofdstuk 3: het opstellen modellen van marktbetrokkenheid, H6 = hoofdstuk 6: de analyse van private meerwaarde)

Datum	Geïnterviewde	Functie	Toepassing
26-04-2011	Sander Lenferink	PhD Researcher (<i>Rijksuniversiteit Groningen</i>)	H3
18-05-2011	Diederik Bijvoet	Advisor Infrastructure Development (<i>Rijkswaterstaat</i>)	H3
17-08-2011	Wouter Hagen	Senior strategic advisor (<i>VolkerWessels</i>)	H3
31-08-2011	Henk Blok	Hoofd Projectverwerving Nederland (<i>Ballast Nedam</i>)	H3
16-11-2011	Eduard Figee	Manager Tenderorganisatie (<i>Heijmans</i>)	H3
25-04-2012	Henk Blok	Hoofd Projectverwerving Nederland (<i>Ballast Nedam</i>)	H6
16-05-2012	Eduard Figee	Manager Tenderorganisatie (<i>Heijmans</i>)	H6
30-05-2012	Sipke van der Linden	Directeur Infra Speciale Projecten (<i>Ballast Nedam</i>)	H6
31-05-2012	Wouter Hagen	Senior strategic advisor (<i>VolkerWessels</i>)	H6
07-06-2012	Pieter Kersten	Tendermanager (<i>BAM</i>)	H6
13-06-2012	Frits Verhees	Bid Director (<i>Heijmans</i>)	H6
12-07-2012	Ronald Dirksen	Directeur Concessies en Gebiedsontwikkeling (<i>Dura Vermeer</i>)	H6

3 Modellen van marktbetrokkenheid

3.1 Inleiding

Centraal in dit onderzoek staat de publiek-private rolverdeling bij planning van grootschalige infrastructuurprojecten en de relatie tussen overheid en marktpartij die zich hier bij voordoet. Het duiden van deze relatie is geen simpele taak, door de vele facetten en unieke kenmerken per project kan zij vele vormen aannemen. In dit derde hoofdstuk wordt getracht om de uiteenlopende relatievormen die zich in de praktijk voordoen te typeren. Op basis van wetenschappelijke literatuur en beleidsdocumenten worden hiertoe verschillende scenario's of modellen van marktbetrokkenheid bij infrastructuurplanning geconceptualiseerd. Om bij te dragen aan de 'eenduidigheid' van deze modellen zijn zij gedurende het onderzoeksproces getoetst tijdens interviews. Het resultaat is een breed gedragen uiteenzetting van drie hoofdmodellen van marktbetrokkenheid. Deze modellen leveren de onderbouwing voor een perspectief op publiek-private relaties bij grootschalige infrastructuurprojecten die in het vervolg van het onderzoek gehanteerd zal worden.

3.2 Proces van infrastructuurplanning

Voordat de hoofdmodellen van marktbetrokkenheid kunnen worden uitgewerkt dient eerst het globale verloop van het planningsproces bij infrastructuurprojecten te worden toegelicht. Deze toelichting is noodzakelijk omdat typering van de modellen grotendeels plaats vindt op basis van keuzes die gemaakt worden tijdens het verloop van het planningsproces betreffende het inschakelen van marktpartijen. Met name het moment waarop gekozen wordt voor marktbetrokkenheid is bepalend voor de uiteindelijke vorm die de relatie tussen overheid en markt aanneemt.

Binnen de wetenschappelijke literatuur zijn verscheidene theoretische beschrijvingen te vinden van het planningsproces bij infrastructuurprojecten. De planning wordt hierbij veelal uiteengezet aan de hand van een projectfasering waarin voorbereiding van hét besluit centraal staat. Binnen de reeks activiteiten die het proces vormen is daarmee één specifieke handeling te identificeren die belangrijker is dan alle andere en het kernelement vormt. Het proces dat hiertoe doorlopen wordt staat bekend als het zogenaamde fasenmodel (De Bruijn et al., 1996). Binnen het fasenmodel verloopt het project planmatig en in stappen volgens een vaste structuur van voorbereiden, bepalen, uitvoeren, evalueren en eventueel bijsturen.

Hoewel de projectfasering bij grote infrastructuurprojecten wordt omschreven in variërende niveaus van gedetailleerdheid door verschillende auteurs (Bult-Spiering, 2003; Eversdijk & Korsten, 2007) zijn in de regel een viertal fasen bij dit type projecten te onderscheiden: (1) de verkennings- of initiatieffase waarin het mobiliteitsprobleem en de oplossingsrichtingen worden verkend, (2) de fase van doelstellingen, randvoorwaarden en technisch ontwerp, kortweg de planvormingfase, (3) de uitvoerings- oftewel realisatiefase waarin de fysieke infrastructuur daadwerkelijk tot stand wordt gebracht en tenslotte (4) de gebruiksfase waarin exploitatie, beheer en onderhoud plaatsvinden (Van Ham & Koppenjan, 2002).

Figuur 3.1 De fasen van projectontwikkeling volgens Van Ham en Koppenjan (2002:36)



De globale fasering van infrastructurele projecten krijgt bij de specifieke planning van grootschalige infrastructurele projecten nadere uitwerking via het MIRT proces. Het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport, kortweg MIRT, heeft als doel te komen tot maatschappelijk breed gedragen en uitvoerbare besluiten voor infrastructurele projecten (I&M, 2011). Hiertoe levert het MIRT een zogenaamd Spelregelkader, een hulpmiddel om het (bestuurlijke) planningsproces te stroomlijnen. Concreet worden in het MIRT kader de belangrijkste processtappen bij grootschalige infrastructurele projecten uiteengezet waarbij afstemming met andere betrokkenen en structurering aan de hand van vaste beslismomenten belangrijke thema's zijn. De projectfasering bij grote infrastructurele projecten ziet er op basis van het MIRT daardoor als volgt uit.

Een infrastructurele project vangt normaliter aan met een verkenningsfase, de fase waarin het mobiliteitsprobleem wordt gedefinieerd en verschillende oplossingsrichtingen worden verkend. De activiteiten tijdens deze eerste fase van het project zijn gericht op verkenning van het probleemgebied en de betrokken partijen (Van Ham & Koppenjan, 2002). De verkenningsfase van een project start met het nemen van de startbeslissing, een bestuurlijk besluit. Deze startbeslissing, ook wel 'initiatief' genoemd, omvat de aanmelding van een verondersteld probleem of kans/ambitie waarbij er aandacht is voor de beoogde aanpak, scope, doorlooptijden en financiering van het project. Nieuw te starten verkenningen bij grote infrastructurele projecten komen daarbij voort uit gebiedsagenda's, een gezamenlijke visie van rijk en regio. In de gebiedsagenda wordt rijksbeleid op het gebied van mobiliteit, ruimte en natuur vertaald naar de regiospecifieke situatie (I&M, 2011). De uniciteit van projecten die hier het gevolg van is maakt dat er in het MIRT geen eisen worden gesteld aan het initiatief. *"Wel geldt dat voor een goede start van een verkenning een zorgvuldige afweging, voorbereiding en een stevige bestuurlijke basis van de startbeslissing essentieel is"* (I&M, 2011:13).

De verkenningsfase wordt idealiter afgerond met het nemen van de voorkeursbeslissing en de keuze voor één voorkeursalternatief, een maatschappelijk gedragen politiek-bestuurlijke keuze voor de aanpak van het mobiliteitsprobleem (RWS, 2011). In de voorkeursbeslissing is de bekostiging en financiering vastgelegd en is de aanpak van het vervolg van het proces geregeld.

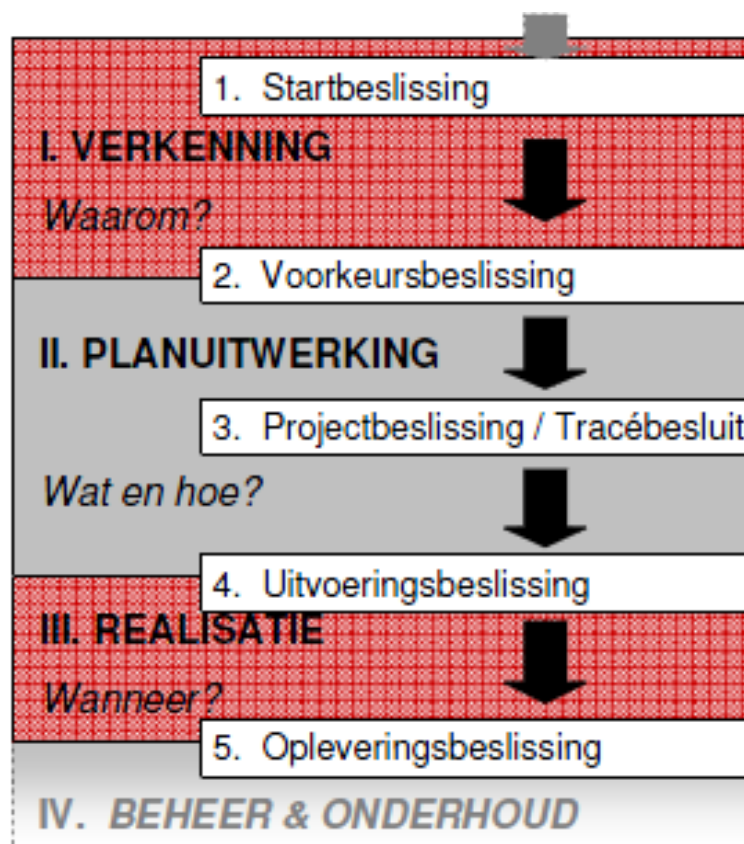
Na de verkenningsfase volgt de planvormings- of planuitwerkingsfase waarin specificatie van de geselecteerde oplossing(en) uit de verkenningsfase centraal staat. De verschillende varianten doorlopen ieder de planologische en juridische Tracé/m.e.r.-procedure waarin zij beoordeeld worden op basis van hun uitwerking op milieu, verkeer en ruimte en hun gevolgen op sociaal-economisch gebied (Valkenburg et al., 2008). Na weging van de verschillende ontwerpen wordt het ontwerp Tracébesluit opgesteld waarin het standpunt van de minister van Infrastructuur en Milieu, de

oplossing die hij/zij het beste vindt, wordt uitgewerkt. Nadat een inzageprocedure is doorlopen wordt door de minister het definitieve Tracébesluit genomen, ook wel bekend als de projectbeslissing. Het Tracébesluit neemt een centrale positie in binnen het planningsproces van lijninfrastructuur. In dit juridisch bindende bestuurlijke besluit worden de locatie, route en het (globale) ontwerp van de weg vastgelegd waarna deze dienen te worden opgenomen in het bestemmingsplan (V&W, 2009). Na de projectbeslissing volgt het laatste stadium van de planvormingfase waarin de voorbereidende werkzaamheden zoals vergunningaanvragen, grondverwerving en aanbesteding plaatsvinden. Wanneer ook deze zijn afgerond wordt de uitvoeringsbeslissing genomen en eindigt de fase van planuitwerking.

De uitvoerings- of realisatiefase start na het nemen van de uitvoeringsbeslissing en omvat de fase waarin de fysieke infrastructuur tot stand wordt gebracht. Hiertoe wordt gestart met de gunning van het project aan een uitvoerende partij. Als de realisatie van het project is voltooid wordt een opleveringsbeslissing genomen op basis van een eindverslag waarin het project wordt geëvalueerd. Aandachtspunten bij de eindafrekening zijn de besteding van het projectbudget, de data van oplevering en ingebruikname en afspraken over verdere onderhoudskosten (V&W, 2009).

Na oplevering en beoordeling van het eindresultaat gaat het project de beheerfase in waarin exploitatie en onderhoud plaatsvindt (Van Ham & Koppenjan, 2002).

Figuur 3.2 Projectfasering volgens het MIRT Spelregelkader (bron: Lenferink et al., 2009:5)



Kijkende naar het gestructureerde verloop van de MIRT-projectfasering dient in ogenschouw te worden genomen dat deze een ideaaltypisch verloop van het project representeert. Het fasenmodel blijkt in de praktijk zelden de verwachte vorm aan te nemen (De Bruijn et al., 1996). Zo stranden veel projecten in een vroegtijdige stadium van het proces of worden zij teruggeworpen naar eerdere fasen. Verder zijn de verschillende fasen en beslismomenten in de praktijk vaak lastig te onderscheiden en vloeien zij in elkaar over. In werkelijkheid is infrastructuurplanning weerbarstig en dient het in geen geval beschouwd te worden als het afwerken van een eenvoudig stappenplan. Toch is het fasenmodel niet zonder betekenis en kan het gebruikt worden om het grote geheel te belichten en te vereenvoudigen (De Bruijn et al., 1996). Binnen dit onderzoek dienen de MIRT-fasen zodoende als houvast bij de uiteenzetting van verschillende modellen van marktbetrokkenheid.

De MIRT-fasering in acht nemende kan marktbetrokkenheid zich voordoen gedurende elk van de fasen, zowel tijdens verkenning, planuitwerking, uitvoering als exploitatie. Tevens kan deze betrokkenheid meer dan één fase omvatten. In het kader van dit onderzoek, dat zich primair richt op de aanleg van grote lijninfrastructuurprojecten, lijken op voorhand een drietal modellen van betrokkenheid belangrijk en behoeven een nadere uitwerking:

1. Traditionele marktbetrokkenheid na het Tracébesluit
2. Innovatieve marktbetrokkenheid na het Tracébesluit
3. Vroege marktbetrokkenheid voorafgaand het Tracébesluit

3.3 Traditioneel model: marktbetrokkenheid na het Tracébesluit

Een eerste model van marktbetrokkenheid dat in dit onderzoek kan worden onderscheiden wordt ook wel beschouwd als het traditionele model. De traditionele werkwijze bij de planning van grote infrastructuur gaat uit van een overheidsgedomineerd proces van initiatief tot exploitatie. De Nederlandse overheid, gerepresenteerd door Rijkswaterstaat, neemt vele taken voor haar rekening met als doel controle uit te oefenen op alle facetten van het planningsproces (Lenferink et al., 2009). Teneinde de beheersing van technische complexiteiten en de complexe omgeving binnen de eigen organisatie te houden betreft de overheid marktpartijen slechts in zeer geringe mate bij het proces. Kenmerkend is dat het project in de verkennings- en planvormingsfase door de publieke partij wordt vormgegeven en dat de markt pas in een laat stadium van het planningsproces toetreedt. Betreffende private partijen binnen de traditionele benadering concluderen Lenferink et al. (2009:3): *“marktpartijen worden versnipperd en laat betrokken in een kleine rol”*.

Tijdens de fasen van verkenning en planuitwerking neemt marktbetrokkenheid binnen het traditionele model hooguit de vorm aan van een advisering. Deze adviesopdrachten hebben veelal betrekking op planologische vraagstukken en ontwerptechnische opgaven. *“The role of contractors is usually limited to consultancy during the project-plan preparation stages (engineering, designing, impact assessment studies)”* (Valkenburg et al., 2008:324). Het uitgebreid betrekken van de markt vindt pas plaats nadat het definitieve Tracébesluit is vastgesteld en besloten. *“After the formal consent decision contractors are involved in the construction (contracting of building activities) and operational stages (contracting out of maintenance) by means of tenders”* (Valkenburg et al., 2008:324). In navolging van het Tracébesluit wordt gestart met de aanbestedingsprocedure waarin de realisatie van de technische werken wordt toegewezen aan een marktpartij. Onderhoud- en beheertaken die zich voordoen na oplevering van het project worden eveneens aanbesteed aan de markt, zij het via aparte procedures. Het is binnen het traditionele model dan ook gebruikelijk dat

uiteenlopende marktpartijen verantwoordelijk zijn voor de verschillende taken van realisatie en beheer en onderhoud binnen het project.

Binnen de traditionele werkwijze is het betrekken van private uitvoerders bij aanbesteding via RAW-contracten (Rationalisering en Automatisering Wegenbouw) een beproefde methode. Het RAW-contract omvat een door de overheid gedetailleerd uitgewerkt bestek op basis van het Tracébesluit. De uitvoerder (of groep uitvoerders) levert vervolgens oplossingen voor de technische constructie aan, overeenkomstig de randvoorwaarden uit het RAW-contract. Op basis van de verschillende aanbiedingen bepaalt de overheid vervolgens aan welke marktpartij de opdracht wordt toegewezen. Voor de markt is er binnen de traditionele werkwijze geen vrijheid om goedkopere uitvoeringswijzen te verkennen en/of toe te passen (Van Ham & Koppenjan, 2002). Alle uitvoerende aspecten zijn door de overheid vastgelegd alvorens met de aanbesteding werd begonnen. In aanvulling op het gebrek aan vrijheid voor de marktpartij ontbreekt het binnen dit model aan een tweede belangrijke voorwaarde voor optimalisatie. De koppeling tussen ontwerp enerzijds en de eisen die aan het ontwerp gesteld dienen te worden wanneer onderhoud en exploitatie in acht worden genomen anderzijds zijn afwezig. De verschillende realisatie- en beheerstaken worden immers afzonderlijk aan de markt overgedragen.

3.4 Integraal model: innovatieve marktbetrokkenheid na het Tracébesluit

Kritieken op de beperkte vrijheden van de markt binnen het traditionele model en de wens om private betrokkenheid binnen infrastructuurplanning te vergroten hebben geleid tot meer vooruitstrevende vormen van marktbetrokkenheid. Met name ten aanzien van de betrokkenheid van marktpartijen in de realisatiefase hebben zich verschuivingen voorgedaan in de relatie tussen publieke en private partij. Er is sprake van een terugtrekkende overheid naar een meer regisserende rol, gericht op het bepalen van de koers en beheersing van het proces. Hierbij worden voormalige overheidstaken in toenemende mate overgedragen aan de markt. Voor marktpartijen wordt een grotere rol gezien bij het aanleggen en onderhouden van infrastructuur teneinde bij deze taken gebruik te maken van de innovatiemogelijkheden en creativiteit van marktpartijen (Eversdijk & Korsten, 2007). Het gevolg is dat er bij de planning van infrastructuur naast meer taken ook meer verantwoordelijkheden en risico's voor de rekening van marktpartijen worden gelaten (Lenferink et al., 2009).

Vergelijkbaar met het traditionele model wordt het project binnen dit tweede model in de verkenningsfase en vroege planvormingfase door de overheid vormgegeven. Marktpartijen worden ook nu pas uitgebreid betrokken bij start van de aanbestedingsprocedure nadat het Tracébesluit al is genomen. Vanaf dit punt maken de overeenkomsten met het traditionele model plaats voor verschillen. Waar binnen het traditionele model aanbesteding van separate taken plaatsvindt worden de taken binnen dit tweede model integraal aanbesteed via innovatieve contracten. Waar de uitvoerende marktpartij van oudsher slechts verantwoordelijk was voor de uitvoer van een door de overheid gedetailleerd uitgewerkt bestek kunnen zij nu ook de verantwoordelijkheid dragen voor het ontwerp en beheer van de technische werken (Van Ham & Koppenjan, 2002). De overheid zet een stap terug en geeft marktpartijen via een geïntegreerde aanbesteding van meerdere taken de ruimte voor inbreng van eigen ideeën om het gewenste projectresultaat te realiseren. De bewegingsvrijheid die de markt heeft met betrekking tot de ontwikkeling van geheel nieuwe ideeën is echter beperkt.

De uitvraag wordt veelal begrensd door specifieke randvoorwaarden die door de publieke partij op voorhand worden vastgelegd.

De contractuele overeenkomsten tussen overheid en marktpartij die voortkomen uit deze integrale benadering van marktbetrokkenheid verschillen sterk van de traditionele contracten. Een innovatieve aanbesteding kan in de praktijk verschillende vormen aannemen, afhankelijk van de projectonderdelen die aanbesteed te worden. Het traditionele RAW-contract heeft sinds 2007 veelal plaatsgemaakt voor zogenaamde E&C-contracten (engineer & construct) en D&C-contracten (design & construct) (Lenferink et al., 2009). Bij deze contracten zijn de verantwoordelijkheden voor marktpartijen met name toegenomen betreffende de uitwerking van het ontwerp. Het Tracébesluit levert hierbij de eisen, wensen en randvoorwaarden waaraan het product moet voldoen. *“Because of the direct environmental consequences, only marginal deviations from the Route Decision (het Tracébesluit) are allowed during the construction”* (Valkenburg et al., 2008:325).

Naast het sterker betrekken van marktpartijen bij specificatie van het technische ontwerp kan een integrale aanbesteding via innovatieve contracten ook de beheer- en onderhoudsfase omvatten. Bij grote infrastructuurprojecten krijgt de bredere marktbetrokkenheid die dit impliceert vorm via zogenaamde DB(F)M(O)-contracten. Dit type contract omhelst de mogelijkheid tot een aanbestedingscombinatie van verschillende projectonderdelen: planning, ontwerp (Design), realisatie (Build), financiering (Finance), onderhoud (Maintenance) en exploitatie (Operate). Door het langdurige karakter van de overeenkomst staat bij DBFM(O)-contracten niet zozeer het realiseren van een product maar van een dienst centraal (I&M, 2011). Het resultaat van aanbesteding via een geïntegreerd DB(F)M(O)-contract is dat één marktpartij verantwoordelijk is voor verschillende projectonderdelen en deze daardoor op elkaar af kan stemmen. Aan deze integrale contracten worden een aantal voordelen toebedeeld ten opzichte van zowel traditionele contracten als de hiervoor genoemde E&C en D&C-contracten. Het eerste voordeel is dat er voor de markt nu de mogelijkheid is om het project als geheel te benaderen. Doordat marktpartijen meer risico's ervaren tijdens meerdere fasen van het project kunnen zij de problematiek integraal gaan benaderen. Een grotere efficiëntie kan worden gerealiseerd als gevolg van lagere coördinatiekosten tussen de verschillende onderdelen. (Klijn et al., 2006). Tevens komt met een integrale aanpak de nadruk meer te liggen op vroegtijdige afstemming van doelen en belangen (Eversdijk & Korsten, 2007). Dit kan de relatie tussen overheid en marktpartij positief beïnvloeden.

Met de toegenomen taken en verantwoordelijkheden voor de markt bij innovatieve contracten is een uitbreiding van de vrijheden voor marktpartijen om af te wijken van het Tracébesluit echter uitgebleven. De mogelijkheid om bij uitvoering te komen tot optimalisaties van het plan is hierdoor ook bij de integrale benadering vaak beperkt: *“room for optimising is only left for technical details at operational level, the spatial design of the road remains fixed”* (Valkenburg et al., 2008:325). Het potentieel dat de innovatieve contracten in zich dragen om milieugevolgen te beperken en kostenbesparing te realiseren wordt hierdoor nauwelijks benut (Valkenburg et al., 2008). Indien in het ontwerp te veel wordt afgeweken van het Tracébesluit dient de Tracé/m.e.r.-procedure opnieuw te worden doorlopen. Dit impliceert een grootschalige overschrijding van het projectbudget en tijdschema en wordt als onwenselijk beschouwd.

3.5 Vervlechtingmodel: vroege marktbetrokkenheid voorafgaand het Tracébesluit

Alhoewel via innovatieve contractvormen een intensievere betrokkenheid van marktpartijen kan worden bewerkstelligd blijft het moment waarop partijen een rol gaan spelen binnen het proces laat. Zowel bij het traditionele als het integrale model van private participatie is er voor de markt slechts een rol weggelegd bij het uitvoeren, en eventueel genereren, van oplossingen voor constructie en onderhoud die overeenkomen met de inhoud van het politiek-bestuurlijke Tracébesluit (Arts et al., 2006). Een derde model van marktbetrokkenheid dient zich aan, een model waarbij private partijen ook bij het proces van planuitwerking voorafgaande het Tracébesluit worden betrokken. Voor marktpartijen is er hierbij de mogelijkheid om onderdeel uit te maken van de ontwikkeling van alternatieven en inrichtingsvarianten in de vroege fase van planvorming. Concreet gaan verschillende marktpartijen meerdere procestaken vervullen, waarbij iedere partij een eigen plan ontwikkelt dat kan worden ontworpen met de vrijheid om deze af te stemmen op de complexe omgeving. Marktpartijen zijn zodoende niet meer gebonden aan de inhoudelijke beperkingen die het Tracébesluit met zich meebrengt.

Om vroege betrokkenheid van marktpartijen voorafgaande het Tracébesluit vorm te geven hanteert Rijkswaterstaat het principe van de Nieuwe Marktbenadering (V&W, 2009). Vroege inschakeling van de markt kan vorm krijgen door het parallel doorlopen van plan- en aanbestedingsprocedure en/of vervlechting van deze procedures. Alhoewel beide procesontwerpen in de kern hetzelfde doel trachten te bewerkstelligen verschillen ze inhoudelijk van elkaar. Het uitgangspunt van zowel parallellisatie als vervlechting is dat marktpartijen intensiever en op een eerder tijdstip van het besluitvormingsproces worden betrokken. Met dit doel worden de privaatrechtelijke aanbestedingsprocedure en publieke tracé/mer-procedures niet volgtijdelijk doorlopen, zoals gebruikelijk is, maar lopen zij parallel (V&W, 2005). Het verbinden of koppelen van beide procedures is een cruciaal element waarop vervlechting en parallellisatie verschillen. Parallellisatie kent enkel een koppeling van de tracé/mer-procedure en aanbestedingsprocedure in de tijd daar zij tegelijkertijd van start gaan. Bij vervlechting worden de twee procedures tevens tijdens het verloop gecoördineerd waarbij uitwisseling van informatie plaatsvindt en beslismomenten op elkaar worden afgestemd (V&W, 2005). In de praktijk blijkt vervlechting vaak te werken als parallellisatie en vice versa. Tevens blijken beide procesontwerpen overeenkomstige leerervaringen te genereren (V&W, 2005).

Binnen het vervlechtingmodel zijn verschillende scenario's mogelijk om invulling te geven aan de vroegtijdige marktbetrokkenheid. In dit onderzoek wordt onder 'hét vervlechtingmodel' echter het referentiescenario van vervlechting verstaan zoals omschreven in de 'werkwijze vervlechting' (V&W, 2005). In dit referentiescenario zijn heeft vervlechting een tweetal uitgangspunten: (1) een zo vroeg mogelijke inzet van marktpartijen en (2) een gunningbesluit zo laat als redelijkerwijs mogelijk.

Binnen het referentie-vervlechtingmodel wordt gestart met vastlegging van het draagvlak van een project in de bestuursovereenkomst. Vervolgens wordt aangevangen met de aanbesteding via een Europese oproep (publicatie). Uit de marktpartijen die zich hebben aangemeld vindt een eerste selectie plaats, waarna de geselecteerden een conceptuele oplossing mogen indienen. De eerste selectieronde levert een aantal kansrijke ideeën op, waarvan de meeste interessante oplossingen worden opgenomen in de startnotitie. In de daarop volgende stap werken de marktpartijen hun oplossing uit. Voor private partijen is er door het vroege stadium van de planontwikkeling bij hun aanbidding veel vrijheid in ontwerp en keuze voor constructiemethode. De voorlopige aanbiddingen

worden vervolgens door de publiek partij meegenomen voor toetsing en beoordeling binnen de publieke tracé/mer-procedure (Arts et al., 2006). Na afloop kunnen marktpartijen hun definitieve aanbidding indienen waarin zij rekening houden met de inspraakreacties die op het ontwerp zijn binnen gekomen tijdens de tracé/m.e.r.-procedure. Op basis van de inspraakreacties, de resultaten van de verschillende alternatieven tijdens de tracé/m.e.r.-procedure en de definitieve aanbiddingen, bepaalt het bevoegd gezag het standpunt. Indien gekozen wordt voor het alternatief van een specifieke marktpartij kan een voorlopige gunning plaatsvinden. Deze marktpartij met de voorkeursaanbidding wordt gevraagd de aanbidding uit te werken in een ontwerp-tracébesluit. Nadat deze ter inspraak en advisering is gelegd kunnen de ontvangen reacties worden verwerkt in het definitieve Tracébesluit. Nadat het Tracébesluit is genomen kan definitieve gunning plaatsvinden. Het resultaat dat voortvloeit uit de vervlochten procedures is daarmee tweeledig: het Tracébesluit, dat voortvloeit uit de publieke procedure, en complementair hier aan de economisch meest gunstige tender (Valkenburg et al., 2008). Het is belangrijk op te merken dat de partij wiens planinhoud wordt gebruikt voor het opstellen van het Tracébesluit niet vanzelfsprekend ook verantwoordelijk is voor de uitvoering van dit plan.

De relatie tussen overheid en marktpartij krijgt ook binnen dit model formeel vorm via een contractuele overeenkomst. Voor de realisatie van de technische werken worden veelal innovatieve contracten gehanteerd. Het verschil met het reguliere procesverloop bij deze contracten is echter dat bij vervlechting de uitvoerende marktpartij over meer vrijheden kan beschikken in het vaststellen van het ontwerp en de keuze voor een constructiemethode. Het ontstaan van deze vrijheden is het gevolg van ruimte voor optimalisaties die de betrokken uitvoerende partijen reeds in vroege toestemmingsfasen hebben aangedragen. De inhoud van het Tracébesluit is hierdoor veelal meer gericht op het faciliteren van de optimalisatiemogelijkheden van de marktpartij.

Aan de vroege marktbetrokkenheid die vervlechting met zich meebrengt worden een aantal expliciete voordelen gekoppeld. De mogelijkheid voor innovatieve oplossingen, betere projectcontrole, tijdswinst en kostenbesparing zijn hiervan de meest voornamste (Nijsten et al., 2008). *“Door vroegtijdige betrokkenheid van private partijen kan de meerwaarde van PPS beter gestalte krijgen”* (Eversdijk & Korsten, 2007:30).

Er kleven echter ook mogelijke nadelen aan het vervlechtingmodel. Vroegtijdige marktbetrokkenheid en de daarbij horende concurrentie kunnen strategisch gedrag uitlokken bij private partijen. Onzekerheid of men in de realisatiefase van het project wordt verkozen kunnen er voor zorgen dat partijen een afwachtende houding aannemen en weinig bereidheid tonen voor het uitwisselen van informatie. Het risico bestaat immers dat creatieve ideeën worden ‘gestolen’ door andere partijen. Volgend uit Europese regelgeving dient zich bij toepassing van het vervlechtingmodel nog een ander dilemma aan. Brussel verbiedt overheden om bij het opstellen van een contract advies te vragen bij marktpartijen die bij de toekomstige opdrachtverlening een commercieel belang zouden kunnen hebben. Bij uitvoerig overleg met een marktpartij voorafgaande de aanbesteding loopt de overheid het risico deze partij te moeten uitsluiten bij de aanbestedingsprocedure.

3.6 Resumé

De planning van grootschalige infrastructuurprojecten in Nederland geschiedt idealiter volgens een projectfasering, waarbij stapsgewijs verschillende projectfasen met duidelijke beslismomenten worden doorlopen. Waar praktijkervaringen leren dat infrastructuurplanning veel complexer is dan het simpelweg volgen van een gestructureerd stappenplan levert het fasenmodel desondanks toch

een betrouwbare houvast voor een beschouwing van het verloop van grootschalige infrastructuurplanning. Verondersteld kan worden dat grootschalige infrastructuurproject een viertal fasen kennen, te weten de verkenning, planvorming, uitvoering en tot slot de gebruiksfase.

Het is op basis van deze fasering van infrastructuurplanning dat verschillende modellen van marktbetrokkenheid te benoemen zijn. Het voornaamste onderscheid tussen de modellen betreft daarbij het moment, c.q. de fase, waarop de markt bij het planningsproces wordt betrokken. Concreet kunnen drie hoofdmodellen van marktbetrokkenheid bij infrastructuurplanning in Nederland getypeerd worden. Binnen het eerste model, oftewel het traditionele model, vindt marktbetrokkenheid pas in een zeer laat stadium van het planningsproces plaats. Voor private partijen zijn binnen dit model taken weggelegd na de vaststelling van het Tracébesluit in de uitvoeringsfase en eventuele gebruiksfase. Het is gebruikelijk dat de aanbesteding van verschillende taken afzonderlijk geschiedt, waarbij de publieke partij zeer gedetailleerde contracten hanteert. De verantwoordelijkheid van de marktpartij beperkt zich zodoende tot de uitvoering van taken zoals deze contractueel zijn overeengekomen met de publieke opdrachtgever.

Evenals bij het traditionele model vindt betrokkenheid van marktpartijen binnen het integraal model plaats nadat het Tracébesluit tot stand is gekomen via overheidsgedomineerde procedures. Anders dan de traditionele benadering vindt de aanbesteding van taken binnen dit tweede model integraal plaats, waarbij meerdere projecttaken gebundeld en toegekend worden aan één marktpartij. In combinatie met een terugtrekkende overheid en innovatieve contracten heeft integrale aanbesteding geleid tot meer private verantwoordelijkheden op het gebied van ontwerp, uitvoering en beheer. Door de strikte randvoorwaarden die volgen uit het Tracébesluit is de vrijheid voor de markt om wijzigingen en optimalisaties in het plan aan te brengen in deze late stadia van de planning echter beperkt.

Het vervlechtingmodel is het derde en laatste model van marktbetrokkenheid. Marktbetrokkenheid vindt hier reeds in een vroeg stadium van de planning plaats. Door de aanbestedingsprocedure en tracé/mer-procedure niet volgtijdelijk maar gelijktijdig te laten plaatsvinden kunnen marktpartijen een rol spelen bij de ontwikkeling van alternatieven voorafgaande het Tracébesluit. Voor private partijen komen er zodoende verantwoordelijkheden bij betreffende de ontwikkeling en uitwerking van een eigen plan tijdens de fase van planvorming. Doordat er ruimte is om innovaties binnen een plan aan te dragen voordat het Tracébesluit definitief is vastgesteld neemt de ook vrijheid tot optimalisatie bij de uitvoerende private partij toe.

Met de definiëring en uitwerking van drie hoofdmodellen van marktbetrokkenheid is in dit hoofdstuk getracht een antwoord te formuleren op de eerste deelvraag. De modellen die hier zijn uiteengezet leveren daarmee de basis voor de beschouwing van private meerwaarde bij grootschalige infrastructuurprojecten die uit de onderzoeksdoelstelling naar voren komt. In het vervolg van het onderzoek worden de drie modellen van marktbetrokkenheid beschouwd als de 'cases', oftewel analyse-eenheden, waarover uitspraken zullen worden gedaan.

4 Relationale meerwaarde: een theoretisch overzicht

4.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk zijn drie modellen van marktbetrokkenheid bij infrastructuurplanning uiteengezet. Om te komen tot een analyse van de potentiële meerwaarde van deze modellen voor private partijen dient het begrip 'meerwaarde' nader uitgewerkt te worden aan de hand van theoretische inzichten. In dit hoofdstuk wordt in de eerste plaats een kort overzicht geboden van verschillende bedrijfskundige theorieën die een perspectief bieden op 'meerwaarde' voor bedrijven in termen van voordeel door het verkrijgen van een *competitive advantage*. In het vervolg wordt één theorie specifiek uitgelicht: de relational view theory. De beschouwing van deze relational view theory levert de theoretische uitgangspunten voor het operationeel kader dat gebruikt zal worden bij de analyse van meerwaarde binnen het empirisch deel van dit onderzoek.

4.2 De resource-based view (RBV)

Binnen de bedrijfskundige literatuur is er een brede theoretische basis te vinden voor de verklaring van strategisch gedrag van bedrijven. De algemene veronderstelling is dat bedrijven kunnen worden gezien als *rent-seeking institutions*, altijd op zoek naar mogelijkheden om hun *rents* (winsten) te vergroten (Tsang, 1998). Dit vergroten van de winst wordt veelal gelinkt aan het concept van competitive advantage, het ontwikkelen van specifieke kenmerken waarmee bedrijven zich ten voordele kunnen onderscheiden op de markt, en de keuzes en gedrag die hier ten grondslag aan liggen.

Een eerste bekende theorie omtrent het strategisch gedrag van bedrijven die op dit punt genoemd dient te worden is de *industry structure view*. De industry structure view-theorie spreekt van een competitive advantage voor bedrijven als zij zich weten te profileren binnen de industrie of sector waarin zij actief zijn. Het verkrijgen van een sterke onderhandelingspositie binnen de eigen sector wordt hierbij gezien als voornaamste bron van voordeel (Dyer & Singh, 1998). In tegenstelling tot de sectorale kijk op bedrijfsvoordeel van de industry structure view gaat een tweede bekende theorie uit van een individuele gerichte benadering van competitive advantage en daaruit volgende winst. Centraal uitgangspunt van de zogenaamde *resource-based view* (RBV) is dat een partij een competitive advantage kan realiseren door de ontwikkeling van en beschikking over unieke middelen binnen het eigen bedrijf.

Alhoewel zowel de industry structure view als de resource-based view waardevolle visies leveren omtrent het begrip meerwaarde in termen van competitive advantage bieden zij relatief weinig inzicht in de voordelen die partijen kunnen ervaren binnen een netwerk van partijen. Uitgebreide aandacht binnen dit onderzoek gaat daarom uit naar *relational view theory*, een theorie die voortbordurt op de uitgangspunten van de resource-based view maar deze betreft op relaties tussen partijen. Om de karakteristieken van de relational view theory ten volle te begrijpen dienen eerst de grondbeginselen van de resource based view breder uiteen te worden gezet.

Centraal binnen de RBV staan het individuele bedrijf en zijn *resources*, de hulpbronnen of middelen waarover het beschikt. "*Under a broad definition, a firm's resources consist of all its assets, knowledge, organizational structure, procedures, and so forth that are controlled by the firm*" (Tsang, 1998:208). Resources kunnen onderverdeeld worden in een drietal categorieën, te weten *physical resources*, *human resources* en *organizational resources* (Barney, 1991). De physical resources

betreffen zowel middelen van tastbare aard (zoals grond, gereedschap en goederen), als van ontastbare aard (bijvoorbeeld merknaam, patenten en auteursrechten). De human resources van een bedrijf omvatten de opleiding, training, vaardigheden, relaties, intelligentie en ervaring van werknemers. Organizational resources, tot slot, hebben betrekking op bedrijfscultuur, organisatorische structuur, regels, procedures, etc. Naast de resources speelt ook de *capability* van het bedrijf een belangrijke rol binnen de RBV. De capability betreft het vermogen van een bedrijf om resources te organiseren, combineren en gebruiken bij de productie van goederen en diensten.

De aanwezigheid van *strategic resources* (resources die uniek, kostbaar en onvervangbaar zijn) en de capability om deze strategic resources aan te wenden, levert een sterk concurrentievoordeel op en stelt bedrijven in staat om *economic rents* (winsten) te genereren. De strategic resources zijn de 'kroonjuwelen' van het bedrijf: de activa, kennis, informatie, organisatorische processen, etc. waarmee het bedrijf strategieën kan ontwikkelen en implementeren die efficiëntie en effectiviteit van het bedrijf vergroten (Barney, 1991). De RBV stelt als voorwaarde voor het genereren van winst dat de strategic resources in eigendom zijn en beheerst kunnen worden. Het is zodoende noodzakelijk dat de strategic resources en de capability om deze succesvol aan te wenden zich binnen de eigen organisatie bevinden.

4.3 De relational view theory

De relational view kan gezien worden als een variant van de resource-based view en komt voort uit kritiek op de RBV. Het grootste punt van verschil tussen de relational view en de RBV betreft de resources die rents genereren. De RBV legt de nadruk op het feit dat concurrentievoordeel volgt uit strategic resources die zich binnen de bedrijfsgrenzen bevinden. De relational view beargumenteert daarentegen dat doorslaggevende resources zich ook buiten bedrijfsgrenzen kunnen bevinden (Dyer & Singh, 1998). Het gaat hierbij om resources die de bedrijfsgrenzen overschrijden en ingebed zijn binnen een netwerk of relatie, de zogenaamde *network resources* (Duschek, 2004). Relationale verbanden tussen bedrijven waarin resources op unieke wijze worden samengevoegd kunnen zodoende efficiënter blijken bij het genereren van winst dan de pogingen van individuele bedrijven. Binnen de relational view staat daarmee het netwerk van bedrijfsrelaties centraal en niet het individuele bedrijf (Duschek, 2004).

De rents of winsten die gegenereerd kunnen worden met de specifieke network resources worden *relational rents* genoemd. Relational rents hebben betrekking op samenwerkingswinst die enkel door bedrijven gezamenlijk binnen een relationeel verband gegenereerd kan worden: “.. *a supernormal profit jointly generated in an exchange relationship that cannot be generated by either firm in isolation and can only be created through the joint idiosyncratic contributions of the specific alliance partners*” (Dyer & Singh, 1998:662). Relational rents doen zich in het algemeen voor wanneer partners resources uitwisselen, investeren in relaties, maatregelen nemen die transactiekosten verlagen en de voorwaarden creëren voor synergetische resourcecombinaties (Duschek, 2004).

Dyer en Singh (1998) onderscheiden in hun studie een viertal bronnen van relational rents of samenwerkingswinst. De aandacht die er binnen de samenwerking is voor deze vier factoren is bepalend voor de winst die door partijen in relationeel verband gerealiseerd kan worden.

1. Interfirm Relation-Specific Assets

Een eerste bron van relational rent zijn *interfirm relation-specific assets*, oftewel relatiespecifieke resources. Deze gespecialiseerde resources zijn het gevolg van gerichte investeringen die door de

betrokken partijen gedaan worden vanuit een relatiespecifiek oogpunt. Relational rents komen in dit geval voort uit specialisatie die een positief gevolg heeft voor de gezamenlijke aanwending van resources door partners. Met andere woorden gaat het hier om het toespitsen van resources zodat zij voor samenwerking met een specifieke partij van optimaal nut kunnen zijn: *“creating assets that are specialized in conjunction with the assets of an alliance partner”* (Dyer & Singh, 1998:662). Deze rents krijgen uitdrukking in *economies of scope*, een besparing van kosten als gevolg van de gezamenlijke specialisatie (Duschek, 2004). Concreet kunnen relatiespecifieke investeringen leiden tot verschillende samenwerkingswinsten zoals lagere productiekosten, een groter onderscheid van producten, minder productgebreken en snellere productieketens.

Een onderscheid wordt gemaakt tussen drie typen van resource specificatie die bij samenwerking bijzondere aandacht genieten: (1) *site specificity*, (2) *physical asset specificity* en/of (3) *human asset specificity* (Dyer & Singh, 1998). Site specificity kan gerealiseerd worden door te investeren in de geografische nabijheid van opeenvolgende ketens van de productieketen. Voorbeelden van relational rents als gevolg van verbeterde site specificity zijn gereduceerde opslag- en transportkosten en lagere kosten voor het coördineren van activiteiten. De physical asset specificity van resources kan verbeteren door te investeren in de specialisering van productiemiddelen. Hierbij valt te denken aan aangepaste machines, gereedschappen, etc. Human asset specificity, tot slot, heeft betrekking op relatiespecifieke knowhow. Deze knowhow wordt vergaard in lange termijn relaties waarin partners ervaring opdoen met elkaar en zodoende gezamenlijke kennis en routines ontwikkelen.

Omdat relatiespecifieke investeringen vaak veel tijd en geld kosten vormen deze de basis van rents bij relaties waarin partners zich voor langere tijd willen binden en veel onderlinge transacties willen verrichten. Dyer en Singh (1998) benoemen in dit verband concreet twee subprocessen die de relational rents faciliteren: *duration of safeguards* en *volume of interfirm transactions*.

In de eerste plaats is de duur van het governance arrangement dat beschermt tegen opportunisme en samenwerking garandeert bepalend bij de afweging van partijen voor het verrichten van relatiespecifieke investeringen. *“Given the fixed-cost nature of some investments, alliance partners need to assess whether or not they will make the necessary return on the investment during the payback period or length of the governance agreement”* (Dyer & Singh, 1998:664). Door een relatie voor langere tijd vast te leggen in bindende afspraken zullen partijen eerder investeringen verrichten met het oog op een gezamenlijk winstbelang dan dat zij het eigen winstbelang najagen. Ten tweede is het volume van onderlinge transacties bepalend voor de verrichten van relatiespecifiek investeringen. Het voornaamste argument hiervoor wordt gegeven door Williamson (1985) die veronderstelt dat geregelde transacties tussen partners een betrouwbare onderhandelingsbasis vormen en nieuwe relatiespecifieke investeringen mogelijk maken en uitlokken.

2. Interfirm Knowledge-Sharing Routines

Een tweede mogelijke winstbasis voor partijen in relationeel verband is de aanwezigheid van effectieve mechanismen voor de uitwisseling van kennis tussen partijen. Een netwerk met superieure mechanismen voor uitwisseling van kennis tussen producenten, leveranciers en consumenten zal netwerken met minder effectieve mechanismen voorbijstreven op het gebied van innovatie (Dyer & Singh, 1998). Met name de partner binnen een samenwerkingsverband vormt een belangrijke bron van nieuwe ideeën en informatie. Concurrentievoordeel en het genereren van relational rents kan

zodoende beïnvloed worden door de ontwikkeling van mechanismen voor kennisuitwisseling, zogenaamde *interfirm knowledge-sharing routines*. Deze mechanismen worden door Grant (1996 in Dyer & Singh, 1998:665) omschreven als: “*a regular pattern of interfirm interactions that permits the transfer, recombination, or creation of specialized knowledge*”. Voorbeelden van relational rents die door bedrijven gegenereerd kunnen worden als gevolg van verbeterde knowledge-sharing routines zijn een verbeterd probleemoplossend vermogen en product- en procesinnovaties (Duschek, 2004).

Het genereren van rents door de uitwisseling van kennis kent een tweetal aspecten die van grote invloed zijn op dit proces: de *partner-specific absorptive capacity* en *incentives to encourage transparency and discourage free riding* (Dyer & Singh, 1998). De absorptive capacity, het ‘absorberend vermogen’, heeft betrekking op de mogelijkheid van het bedrijf om externe kennis te identificeren, evalueren, assimileren en exploiteren (Duschek, 2004). De partner-specific absorptive capacity betreft het specifieke vermogen om te leren van de partner in de samenwerking via interactiepatronen en overlappende kennisbronnen. Dit vermogen om van elkaar te leren krijgt uiting in systemen en processen die waardevolle know-how identificeren en overdragen binnen de samenwerking. Naast de absorptive capacity zijn *incentives* of stimulansen van belang bij kennisuitwisseling binnen een samenwerkingsverband. Incentives zijn prikkels die partners aansporen zich transparant op te stellen om zodoende kennisuitwisseling mogelijk te maken en te vergemakkelijken. Incentives hebben hun grondslag in de bestuursmechanismen die bij de samenwerking gehanteerd worden. Door de aspecten van kennisuitwisseling vast te leggen in contracten of overeenkomsten kan tevens free-rider gedrag (het profiteren van de baten maar niet bijdragen aan de kosten van kennisuitwisseling) worden tegengegaan.

3. Complementary Resource Endowments

Een andere wijze waarop bedrijven een relational rent kunnen genereren is door gebruik te maken van complementaire beschikbare resources. Dyer en Singh (1998) benoemen deze bron van relational rent de *complementary resource endowments* en definiëren deze als volgt: “*We define complementary resource endowments as distinctive resources of alliance partners that collectively generate greater rents than the sum of those obtained from the individual endowments of each partner*” (Dyer & Singh, 1998:667).

Om concreet een rent te genereren kan het voor een bedrijf noodzakelijk zijn om de eigen resources aan te wenden in samenwerking met de resources van een ander bedrijf. De gewenste samenkomst van individuele, complementarire, resources kan hierbij leiden tot de ontwikkeling van nieuwe resources van een hogere orde, de zogenaamde *idiosyncratic resources*. Een idiosyncratic resource betreft een gecombineerde resource die schaarser, kostbaarder en onvervangbaarder is dan voordat deze gecombineerd werd en kan daarmee beschouwd worden als een relational rent. Deze rent kan beschouwd worden als het resultaat van de synergetische effecten van een relatie, ook wel neergezet als een ‘1+1=3’-scenario (Dyer & Singh, 1998).

Het potentieel van een relational rent uit synergy kan het best worden geïllustreerd aan de hand van het volgende voorbeeld (Dyer & Singh, 1998). Een samenwerkingsverband tussen Coca Cola en Nestlé is erop gericht om verwarmde blikjes drank te verspreiden via frisdrankautomaten. Binnen de samenwerking wordt de merknaam en competentie van Nestlé op het gebied van koffie en theeproducten gecombineerd met het sterke distributienetwerk van de frisdrankautomaten van Coca Cola. De samenwerking genereert zodoende voordelen ten opzichte van concurrerende

bedrijven die individueel betere koffie leveren dan Coca Cola en een groter distributienetwerk hebben dan Nestlé. Aan de hand van dit voorbeeld kan geconcludeerd worden dat samenwerking bij de aanwending van resources voor de betrokken partijen een additionele waarde op ten opzichte van de som van de individuele aanwending van resources.

Voor het genereren van relational rent door complementary resource endowments kan verondersteld worden dat winsten gezocht dienen te worden in de aanwezigheid van complementaire resources van partners en de bekwaamheid om deze samen te brengen. Dit gegeven kan uiting krijgen in de aanwezigheid van twee relationele subprocessen: *the ability to identify and evaluate potential complementarities* en *the role of organizational complementarities to access benefits of strategic resources complementarity* (Dyer & Singh, 1998).

Ten eerste betreft het proces 'the ability to identify and evaluate potential complementarities' het in kaart brengen van synergie-gevoelige of complementaire resources bij beide partijen (Dyer & Singh, 1998). Er wordt in dit verband ook wel gesproken van de potentiële compatibiliteit van beide partijen. Door de resources die combineerbaar zijn met de resources van de partner te identificeren kunnen synergetische gevolgen en daaruitvolgende relational rents tijdig worden ingeschat en kan gestuurd worden op samenwerking. Voor een succesvolle combinatie van resources is ten tweede de aanwezigheid van organisatorische mechanismen van groot belang. *"Although complementarity of strategic resources creates the potential for relational rents, the rents can only be realized if the firms have systems and cultures that are compatible enough to facilitate coordinated action"* (Dyer & Singh, 1998:668). De ontwikkeling van organisatorische complementariteit, het afstemmen van twee organisaties voor optimale synergie is zodoende een vereiste voor het genereren van relational rent door complementary resource endowments. Concreet gaat het hier om het afstemmen van besluitvormingsprocessen en bedrijfscultuur zodat de combineerbaarheid van resources ook daadwerkelijk benut kan worden via samenwerking.

4. Effective Governance

Effective governance, een effectieve management van de relatie, vormt de vierde en laatste bron voor relational rents. Concreet gaat het om contracten of andersoortige (in)formele regelingen waarin het relationeel verband op bestuurlijk niveau is vastgelegd. Effective governance kan op een tweetal manieren relational rents bewerkstelligen (Dyer & Singh, 1998). Op de eerst plaats kan effective governance de transactiekosten verlagen, de kosten die gepaard zijn met de totstandkoming en bewaking van het bestuurlijke arrangement. Een verlaging van de transactiekosten heeft invloed op de hoogte van winsten. Ten tweede biedt effective governance stimulansen voor het aangaan van investeringsinitiatieven binnen de samenwerking doordat het bestuursarrangement zekerheid biedt en opportunistisch gedrag ontmoedigt.

Dyer en Singh (1998) onderscheiden twee governancetypen die gebruikt worden bij allianties, de zogenaamde *third-party enforcement of agreements* en *self-enforcing agreements*. Het verschil tussen beide typen betreft de partij die verantwoordelijk is voor handhaving van de overeenkomst. Bij *third-party agreements* is dit een 'derde' partij (juridische macht), terwijl bij *self-enforcing agreements* de partij binnen de samenwerking zelf toezicht houdt. *Third-party agreements* nemen daardoor veelal de vorm aan van juridische contracten terwijl het bij *self-enforcing agreements* overeenkomsten tussen partners betreft. Dyer en Singh (1998) beargumenteren dat van alle governance technieken de *self-enforcing agreements* de grootste relational rents kunnen genereren.

De transactiekosten zijn bij deze vorm van governance laag doordat contractkosten worden vermeden omdat partners vertrouwen dat winsten evenredig over beiden verdeeld worden. Verder zijn monitoringskosten laag omdat controle niet hoeft te worden gedaan door een derde partij. Tot slot worden transactiekosten op de langere termijn gedrukt omdat zij niet gebonden zijn aan de (tijd)beperkingen van een contract.

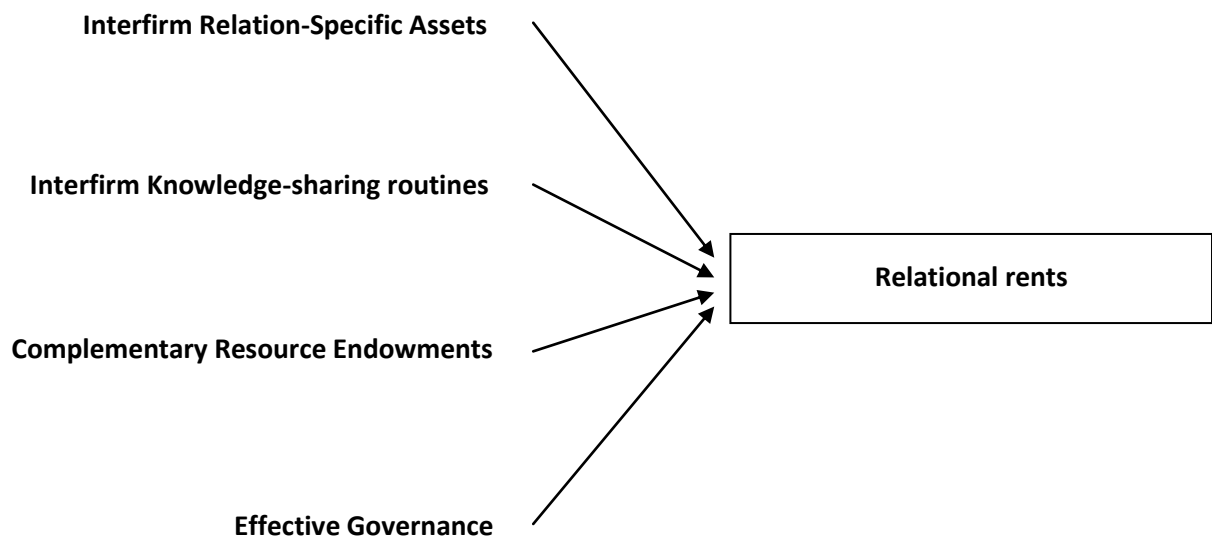
De controle van self-enforcing agreements vindt plaats via *safeguards*, een soort van 'stok achter de deur'. Safeguards zijn mechanismen die opportunistisch gedrag voorkomen, coördinatie tussen partners vergroten en vertrouwen in het bestuursarrangement vergroten (Duschek, 2004). Safeguards kunnen formeel of informeel van aard zijn. Formele safeguards berusten op maatregelen die resulteren in wederzijdse economische afhankelijkheid. Deze verstrengeling van belangen zorgt dat opportunistisch gedrag afneemt. Informele safeguards berusten op reputatie, goodwill en vertrouwen voor het afdwingen van overeenkomsten.

4.4 Conclusie en vooruitblik

Een beschouwing van de wetenschappelijke literatuur leidt tot het centrale inzicht dat bedrijven kunnen worden gezien als *rent-seeking institutions*, altijd op zoek naar mogelijkheden om *rents* (winsten) te vergroten. Volgend uit de resource-based view ervaart een onderneming rents wanneer zij beschikt over resources en capabilities die schaars, kostbaar en onvervangbaar zijn (Tsang, 1998). De relational view theory wijst op de mogelijkheid dat rents kunnen voortkomen uit gezamenlijke resources en capabilities, het gevolg van relaties tussen partijen. Er is in dit geval sprake van een relational rent, een winst die het gevolg is van het unieke voordeel dat de relatie heeft opgeleverd. Ten grondslag aan het genereren van een unieke relationele winst liggen vier bronnen van relational rents, te weten: (1) interfirm relation-specific assets, (2) interfirm knowledge-sharing routines, (3) complementary resource endowments en (4) effective governance (Dyer & Singh, 1998). Concreet verschaffen deze vier factoren een grondslag voor het genereren van relational rent via de uitwisseling van kennis in relationeel verband, het verrichten van relatiespecifieke investeringen, het nemen van maatregelen om transactiekosten te verlagen en het creëren van de voorwaarden voor synergetische resourcecombinaties. Er kan zodoende gesproken worden van een multiële causale samenhang tussen deze vier verklarende factoren enerzijds en relational rent anderzijds, weergegeven in figuur 4.1 (pagina 36).

Het zijn deze theoretische inzichten omtrent relational rent en de factoren die de totstandkoming van deze rent mogelijk maken die het uitgangspunt vormen voor de analyse in het vervolg van het onderzoek. Een vertaling van dit theoretisch perspectief naar een toepasbaar analysekader voor de potentiële meerwaarde van private partijen bij de planning van grootschalige infrastructuurprojecten is echter nodig. In het volgende hoofdstuk vindt deze vertaling plaats, evenals een verdere uitwerking van het operationeel kader.

Figuur 4.1 Conceptueel model



5 Een operationeel kader voor meerwaarde

5.1 Inleiding

Centraal in dit onderzoek staat de vergelijking van drie verschillende modellen van marktbetrokkenheid bij de planning van infrastructuur. De potentiële meerwaarde voor private partijen bij deze verschillende modellen vormt hierbij het belangrijkste element van onderzoek. Om een analyse uit te voeren van deze potentiële meerwaarde voor private partijen is de ontwikkeling van een praktisch toepasbaar onderzoekskader noodzakelijk. In dit kader dienen de algemene theoretische principes toegespitst te worden op het specifieke perspectief dat voor het onderzoek vereist is.

De ontwikkeling van een operationeel kader komt in dit hoofdstuk aan bod. Het kader leunt sterk op het theoretische perspectief omtrent meerwaarde dat in het vorige hoofdstuk besproken is. In hoofdstuk vier werd besloten met een conceptueel model van relational rents. Dit model verschaftte daarmee een schematisch overzicht van de veronderstelde samenhang tussen bepaalde factoren die ten grondslag liggen aan de verklaring van het verschijnsel 'relational rent'. Deze uitgangspunten omtrent relational rents, die uit de relational view theory van Dyer & Singh (1998) naar voren zijn gekomen, dienen als basis voor het operationeel kader. Om deze basis verder uit te bouwen wordt verder gebruik gemaakt van aanvullende theorieën, zoals die van Borys & Jemison (1989), Praat et al. (1996) en Baakman & van Mierlo (1991). Omdat infrastructuurplanning haar eigen specifieke kenmerken bezit is het operationeel kader hierop aangepast en toegespitst op het private perspectief.

5.2 Theoretische uitgangspunten

Kernbegrip binnen het operationeel kader is de term meerwaarde. Het concept 'meerwaarde' kan in zeer algemene zin opgevat worden als een 'extra' waarde of 'additionele' waarde. Specifiek gaat het binnen dit onderzoek om de meerwaarde voor private partijen van de verschillende vormen van marktbetrokkenheid bij de planning van grootschalige infrastructuur. Om in dit verband een geschikte invulling te geven aan het begrip 'meerwaarde' is het zodoende van groot belang om deze aspecten in acht te nemen. De relational view theory biedt hierbij uitkomst.

Binnen de relational view theory nemen 'relational rents' een belangrijke plaats in. Een relational rent is een winst die door partijen gezamenlijk gegenereerd wordt. Meer specifiek wordt relational rent gedefinieerd als een supernormale winst die tot stand komt binnen een ruilrelatie tussen partijen. Kijkende naar deze definitie is een relational rent opgebouwd uit twee elementen. In de eerste plaats gaat het om een *supernormal profit*, een winst van supernormale aard (Dyer & Singh, 1998). Het betreft een zuivere winst, namelijk een winst die het minimum bedrag dat een onderneming moet verdienen om in de industrie te blijven overschrijdt. De zuivere aard van ondernemingswinst bij een relational rent impliceert een meerwaarde voor de partij in haar meest absolute vorm. Op basis hiervan kan de relational rent gezien worden als een geschikte invulling voor 'de meerwaarde van private partijen'. Ten tweede gaat het bij relational rent om een winst die uniek is voor een relatie, zij kan niet gegenereerd worden door partijen afzonderlijk. Dit element sluit sterk aan op de specifieke meerwaarde die een publiek-private relatie oplevert en die binnen dit onderzoek onderzocht dient te worden. Het beschouwen van de meerwaarde voor private partijen

bij verschillende vormen van marktbetrokkenheid in termen van relational rent is een eerste belangrijk gegeven binnen het operationeel kader.

Omdat het doel van dit onderzoek gericht is op het verkrijgen van inzichten omtrent de potentiële meerwaarde voor marktpartijen bij infrastructuurplanning is het noodzakelijk om enkele factoren te benoemen waarmee deze potentie inzichtelijk gemaakt kan worden. Zogenaamde 'succesfactoren' van meerwaarde dienen hiertoe te worden onderscheiden, oftewel factoren die (kunnen) leiden tot meerwaarde. De relational view theory levert ook op dit vlak enkele theoretische uitgangspunten.

Uit de relational view theory volgt dat relational rents zich in het algemeen voordoen wanneer partijen in relationeel verband kennis uitwisselen, relatiespecifiek investeren, maatregelen nemen die transactiekosten verlagen en de voorwaarden creëren voor synergetische resourcecombinaties. Het ligt het voor de hand om de vier zogenaamde bronnen van relational rents, zoals omschreven door Dyer en Singh (1998), letterlijk over te nemen in het operationeel kader als zijnde succesfactoren voor meerwaarde. De relational view theory stelt immers dat deze factoren bepalend zijn voor de rents die een relatie de betrokken partijen kan opleveren. Echter, in de wetenschappelijke beschouwingen van zowel Dyer en Singh (1998) als Duscheck (2004) worden de bronnen van relational rent op zeer abstracte wijze uiteengezet. De bestaande literatuur levert daarmee niet meer dan een ruw beginsel voor praktische toepassing van elementen uit de relational view theory binnen empirisch onderzoek. Een nadere uitwerking en operationalisering van succesfactoren van meerwaarde is noodzakelijk om te komen tot een concreet kader voor de analyse van de potentiële meerwaarde van verschillende modellen van marktbetrokkenheid voor private partijen.

5.3 Vertaling en uitwerking van theoretische concepten

Uit voorgaande paragraaf is duidelijk geworden dat voor een empirische analyse van de potentiële meerwaarde voor private partijen (gedefinieerd als relational rent) de zogenaamde bronnen van relational rent vanwege hun abstracte karakter slechts als basisprincipes bruikbaar zijn. Ter verduidelijking, ter vereenvoudiging en met het oog op praktische toepasbaarheid is daarom gekozen voor een herziening en verdere uitwerking van deze bronnen van relational rent in het operationeel kader. Met de relational view theory als uitgangspunt worden hier drie factoren die kunnen leiden tot een meerwaarde in relationeel verband onderscheiden, te weten samenwerking, specialisatie en interactie.

Samenwerking tussen publieke en private partij bij de planning van grootschalige infrastructuur kan voor deze partijen een meerwaarde tot gevolg hebben. Het uitgangspunt bij 'samenwerking' als factor van meerwaarde wordt geleverd door de complementary resources endowments die Dyer en Singh (1998) beschouwen als een bron van relational rent. Zij veronderstellen dat een relational rent gerealiseerd kan worden wanneer individuele resources binnen een relatie worden gecombineerd en deze combinatie als gevolg van synergie leidt tot een uniek resultaat. Om deze relational rent mogelijk te maken is een vorm van gecoördineerde samenwerking tussen publiek en private partij noodzakelijk. De term samenwerking heeft daarbij niet enkel betrekking op het samenbrengen van resources maar ook op het bewerkstelligen van complementariteit op organisatorisch niveau.

De grondslag voor 'specialisatie' als factor van meerwaarde is terug te vinden bron van relational rent die betiteld wordt als *interfirm relation-specific assets*. De ontwikkeling van gespecialiseerde

resources via het verrichten van relatiespecifieke investeringen dient hier als basis voor relational rent. In bredere zin kan gesteld worden dat specialisatie, gezien als het toespitsen van de organisatie voor optimale samenwerking met een specifieke partij, kan leiden tot een unieke winst. Een zeer belangrijk thema hierbij is de bereidheid bij partijen tot het verrichten van relatiespecifieke investeringen. Bepalend voor deze bereidheid zijn met name de (verwachte) duur van het samenwerkingsverband en de omvang van de transacties tussen beide partijen (Dyer & Singh, 1998). De laatste factor van meerwaarde die binnen het operationeel kader aan bod komt is 'interactie'. Centraal staat hierbij de aanname dat uitwisseling van kennis en informatie tussen partijen via patronen van interactie een voorwaarde kan zijn voor meerwaarde binnen relationeel verband. De factor 'interactie' is daarmee een afgeleide van het concept *interfirm knowledge-sharing routines*, zoals uiteengezet in de relational view theory, waar hoogwaardige interactie met een samenwerkingspartner benoemd wordt als een bron van relational rent.

Tot slot dient vermeld te worden dat de laatste bron van rent die in de relational view theory aan bod komt, namelijk *effective governance*, geen vertaling heeft gevonden in een zelfstandige factor van meerwaarde. Uit de relational view theory volgt dat effective governance gericht is op het genereren van rents door het reguleren van samenwerking, het verschaffen van een vertrouwensbasis voor partnerspecifieke investeringen en het prikkelen van interactie tussen partijen. Het begrip 'effective governance' maakt daarmee in feite onderdeel uit van de drie reeds onderscheiden factoren en zal in die hoedanigheid ook worden gepositioneerd binnen het operationeel kader.

Een verdere uitwerking van de samenwerking, specialisatie en interactie, de benoemde factoren die kunnen leiden tot meerwaarde voor private partijen bij infrastructuurplanning, vindt hieronder plaats.

1. Samenwerking

Een eerste factor die binnen dit onderzoek verondersteld wordt inzicht te verschaffen in de potentiële meerwaarde voor marktpartijen bij planning van grote infrastructuurprojecten is 'samenwerking'. Alhoewel de relational view theory de theoretische uitgangspunten voor dit gebied van analyse heeft verschaft is het noodzakelijk om dit begrip verder uit te werken en toe te spitsen op de specifieke relatie tussen publieke en private partij bij grootschalige infrastructuurplanning.

Wanneer gesproken wordt van samenwerking impliceert dit een theoretisch concept waar verschillende partijen gemeenschappelijk aan eenzelfde taak werken. Samenwerking binnen een relatie staat daarmee synoniem aan termen als coöperatie en partnership. Wanneer het begrip samenwerking echter beschouwd wordt vanuit de wetenschappelijke literatuur levert dit een meer uitgebreide beschrijving op.

Vanuit bedrijfskundig perspectief wordt bij een interorganisatieel verband, dat gericht is op samenwerking, gesproken van een alliantie. Allianties worden verondersteld als "*samenwerkingsverbanden tussen één of meer onafhankelijke ondernemingen, met een gezamenlijk doel en gezamenlijke risico's, kosten en opbrengsten en gezamenlijk besluitvorming*" (Boonstra, 2007:11). Het begrip alliantie legt daarmee de nadruk op samenwerking tussen bedrijven. Wanneer er sprake is van een verband gericht op samenwerking tussen een publiek en private partij wordt veelal verwezen naar een 'hybride' verband.

Hybride organisatorische arrangementen kennen een breed scala aan verschijningsvormen, variërend van formele gezamenlijke organisaties tot geformaliseerde relaties. Vijf specifieke arrangementen zijn aan te duiden als vormen van hybride organisatorische samenwerking (Borys & Jemison, 1989): (1) *acquisitions*; de overname van een partij door een andere, (2) *mergers*; de fusie van meerdere partijen, (3) *joint ventures*; het samengaan van partijen binnen een nieuw opgerichte organisatie die geheel onafhankelijk functioneert, (4) *supplier arrangements*; een contractuele overeenkomst waarbij er sprake is van de transactie van een product en, tot slot, (5) *license agreements*; een contractuele overeenkomst voor de transactie van een dienst. Met betrekking tot relaties tussen publiek en private partijen kan gesteld worden dat deze over het algemeen de vorm aannemen van joint ventures, license of supplier agreements.

Een organisatorisch samenwerkingsarrangement in de vorm van een hybride representeert een formele relatie tussen publieke en private partij waarin het spanningsveld tussen discipline, hiërarchie en loyaliteit enerzijds en competitie, initiatief en ondernemerschap anderzijds gebruikt wordt om creatieve oplossingen uit beide werelden samen te brengen (Boonstra, 2007). Op bestuurlijk niveau kan hybriditeit daarmee leiden tot relationeel voordeel in de zin van optimalisatie, innovatie en inhoudelijke vernieuwing. De spanningen tussen publieke en private partij kunnen echter ook negatieve gevolgen hebben, zoals loyaliteitsconflicten en onzekerheid, doordat de hybride onvoldoende in staat is zowel het publieke belang als het ondernemingsbelang te dienen (Boonstra, 2007). Om de voordelen van een hybride organisatie te kunnen genieten is het afstemmen en gezamenlijk nastreven van belangen op bestuurlijk niveau zodoende een belangrijke factor.

Naast de 'bestuurlijke' dimensie kennen hybride arrangementen ook een 'praktische' dimensie. Het hybride organisatorische arrangement streeft in de praktijk de combinatie en gezamenlijke aanwending van resources uit zowel de publieke als de private organisatie na (Borys & Jemison, 1989). Het doel hierbij is om zogenaamde *value creation* te realiseren, waarbij '*...the hybrid creates a value in a way that each of the partners alone could not*' (Borys & Jemison, 1989:241). Value creation heeft daarmee betrekking op een winst die ontstaat wanneer de samengebrachte resources leiden tot voordelen die de partijen bij afzonderlijke aanwending van hun resources niet zouden kunnen realiseren. Om voordelen bij samenwerking te behalen in termen van value creation is coördinatie van de samenkomst van publiek en private resources van belang.

Op basis van bovenstaande inzichten zal samenwerking als factor van meerwaarde in het vervolg beschouwd worden in termen van een hybride organisatorisch arrangement. Bij de potentiële meerwaarde voor private partijen wordt daarbij gerefereerd aan (A) de mogelijkheden die het hybride organisatorisch arrangement op bestuurlijk niveau biedt voor het afstemmen en gezamenlijk nastreven van belangen en (B) de mogelijkheden die er zijn voor de gezamenlijke aanwending en combinatie van publiek en private resources in de praktijk.

2. Specialisatie

Om winsten uit samenwerking binnen een relatie te vergroten kunnen partijen investeren in de toespitsing van het eigen bedrijf op de partner. Zogenaamde *relation-specific investments*, investeringen gericht op specialisatie vanuit een relatiespecifiek oogpunt, kunnen gezien worden als een directe bron van relational rent (Dyer & Singh, 1998). Een bestudering van de wetenschappelijke

literatuur maakt een nadere uitwerking van 'specialisatie' mogelijk met het oog op infrastructuurplanning.

De term 'specialisatie' wordt binnen de literatuur veelal gezien als het ontwikkelen van unieke activiteiten of een unieke combinatie van activiteiten (Praat et al., 1996). Specialisatie van marktpartijen bij infrastructuurplanning is in grote mate afhankelijk van de rol die zij aannemen binnen het proces. Globaal kan een marktpartij tijdens het planningsproces de rol aannemen van 'jobber' of van 'mainsupplier' (Praat et al., 1996). De rol van 'jobber' doelt op de marktpartij als toeleverancier van een eenvoudig product, een partij die levert op basis van een gedetailleerde aanvraag. Wanneer jobbers zich trachten te specialiseren gebeurt dit volgens een 'best of class'-principe, waarbij het doorvoeren van bedrijfsoptimalisaties binnen een specifieke marktniche gebruikt wordt om een gunstige concurrentiepositie te verwerven. In tegenstelling tot de jobber is de mainsupplier een partij die niet alleen verantwoordelijk is voor het opgeleverde product, maar ook voor het ontwerp en engineering daarvan en overige taken binnen de projectorganisatie. De mainsupplier staan twee opties open voor specialisatie. In de eerste plaats kunnen zij er voor kiezen om 'leaner' te worden, waarmee de aandacht specifiek gericht wordt op ontwerp en coördinatie. Ten tweede kan de mainsupplier zich ontwikkelen tot full-size mainsupplier, iemand die alle gevraagde taken binnen het eigen beheer houdt.

Met betrekking tot specialisering vanuit relatiespecifiek oogpunt kan verondersteld worden dat specialisatie er op is gericht om een meer aantrekkelijke partner voor samenwerking te vormen ten opzichte van de concurrentie, door aan de specifieke eisen van de potentiële partner te voldoen (Praat et al., 1996). Specialisatie is vanuit deze definitie met name interessant voorafgaande het moment van gunning, wanneer er nog sprake is van een competitieve omgeving.

Relatiespecifieke investeringen met specialisatie als doel hebben daarmee echter ook een keerzijde. Door het toespitsen van de resources op de wensen van één specifieke partner zijn de resources van mindere waarde bij aanwending op andere gebieden. Wanneer het in een vroeg stadium van de relatie nog onzeker is of deze daadwerkelijk zal uitmonden in een samenwerkingsverband spelen er zodoende grote commerciële risico's. Een voorbeeld hiervan zijn de gemaakte kosten die bij een verloren aanbesteding niet verhaald kunnen worden en daaruit volgend de drukkende financiële verplichtingen van deze investeringen op de lange termijn (Akintoye & Beck, 2003). In hun uiteenzetting van de relational view theory veronderstellen Dyer en Singh (1998) daarom dat partijen eerder geneigd zullen zijn tot relatiespecifieke investeringen als er zicht is op structurele samenwerking en meer garantie dat rendement wordt behaald op de gemaakte investeringen.

Concluderend wordt specialisatie als factor van meerwaarde opgevat als een bereidheid tot het verrichten van relatiespecifieke investeringen. De potentiële meerwaarde voor private partijen wordt zodoende beschouwd in termen van (C) de mogelijkheden die er tijdens de aanbesteding zijn voor het verkrijgen van een gunstige positie ten opzichte van de concurrentie en het leggen van een fundament voor samenwerking met de publieke partij.

3. Interactie

Sterk samenhangend met de winsten die kunnen voortvloeien uit samenwerking en specialisatie binnen een relatie is de interactie tussen de partijen. Intensieve interactie wordt ook wel gezien als een noodzakelijke, maar geen voldoende, voorwaarde voor samenwerking en vertrouwen (Klijn et

al., 2006). Het belang van interactie tussen partijen relateert aan het principe van *interfirm knowledge-sharing routines* als bron van relational rent zoals dit in de relational view theory wordt omschreven. Met 'interactie' als derde en laatste factor die kan leiden tot meerwaarde behoeft dit begrip enige theoretische onderbouwing.

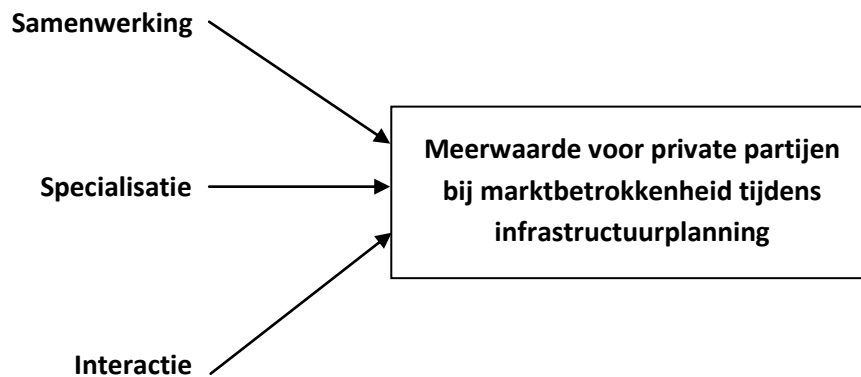
Dyer en Singh (1998) veronderstellen dat interactie vorm krijgt via interfirm knowledge-sharing routines, gereguleerde patronen van interactie tussen partijen die de overdracht, combinatie en creatie van kennis faciliteren. Verder beargumenteren zij dat in veel gevallen de partner in een relatie de bron is van nieuwe ideeën en informatiestromen doordat deze zijn kennis deelt en aanzet tot innovatie. Dit leidt tot de conclusie dat relaties met superieure patronen van kennisuitwisseling voor beide partijen een voorsprong op het gebied van innovatie kunnen bewerkstelligen.

Met betrekking tot patronen van kennisuitwisseling tussen publieke en private partij bij de planning van infrastructuur dient veeleer gesproken te worden van communicatie en consultatie waarbij informatie wordt gedeeld. Een groot deel van deze communicatie en consultatie vindt plaats tijdens de aanbestedingsprocedure voorafgaande het moment van gunning. De uitwisseling van kennis en informatie tussen overheid en marktpartij heeft daarmee met name betrekking op het afstemmen van de private aanbidding op de wensen van de opdrachtgever door middel van overleg. Gesteld kan worden dat de patronen van interactie tussen overheid en marktpartij binnen het planningsproces grotendeels bepaald worden door de aanbestedingsprocedure die gehanteerd wordt en de richtlijnen voor interactie die hier uit volgen. Met betrekking tot deze richtlijnen die de verschillende aanbestedingsprocedures bieden kan een tweeledig onderscheid gemaakt worden. Enerzijds zijn er procedures waarbij onderhandeling tussen overheid en marktpartij niet mogelijk is (bijvoorbeeld een openbare procedure) en informatie algemeen bekend wordt gemaakt. Anderzijds zijn er procedures waar onderhandeling tussen beide partijen wel mogelijk is waardoor informatie en kennis partnerspecifiek kan worden gedeeld (bijvoorbeeld via een concurrentiegericht dialoog).

Een belangrijk aspect met betrekking tot interactie bij infrastructuurplanning dient hier nader vermeld te worden. Private partijen zijn bij het opstellen van hun aanbidding veelal afhankelijk van de informatie die aan hen wordt verschaft door de publieke partij. De inhoudelijke waarde van de gedeelde informatie en de mogelijkheid voor marktpartijen om deze informatie terug te koppelen zijn belangrijke voorwaarden voor een succesvolle uitwisseling van kennis. Bij de uitwisseling van informatie neemt de overheid als opdrachtgever zodoende een cruciale positie in.

Op basis van bovenstaande inzichten zal interactie als factor van meerwaarde in het vervolg gezien worden als de momenten van consultatie en communicatie tussen publieke en private partij. Bij de potentiële meerwaarde voor private partijen wordt daarbij gerefereerd aan (D) de mogelijkheden die de communicatie en consultatie biedt voor uitwisseling van kennis en informatie.

Figuur 5.1 Conceptueel model



De typering van samenwerking, specialisatie en kennisuitwisseling als voorwaarden voor meerwaarde vormt de kern van het operationeel kader voor meerwaarde. Deze drie factoren vormen het startpunt bij het nastreven van de onderzoeksdoelstelling, namelijk het verschaffen van inzicht en trekken van conclusies omtrent de aard van de potentiële meerwaarde voor private partijen bij de analyse van de verschillende modellen van marktbetrokkenheid. De veronderstelde relatie tussen de drie factoren en de meerwaarde voor marktpartijen bij planning van grootschalige infrastructuur is weergegeven in het conceptueel model (figuur 5.1).

5.4 Meerwaarde door samenwerking

Uit de vorige paragraaf is naar voren gekomen dat samenwerking als factor van meerwaarde bij infrastructuurplanning beschouwd wordt in termen van een hybride organisatorisch arrangement tussen publieke en private partij. Teneinde inzicht te verschaffen in de potentiële meerwaarde die samenwerking bij verschillende modellen van marktbetrokkenheid kan opleveren voor private partijen worden twee dimensies onderscheiden, namelijk ‘bestuur’ en ‘praktijk’.

A Bestuur

Binnen een bestuurlijke dimensie wordt verondersteld dat een hybride organisatorisch arrangement voor samenwerking een relational rent kan opleveren wanneer publieke en private belangen worden afgestemd en gezamenlijk worden nagestreefd. Om inzicht te verschaffen in de potentiële meerwaarde van samenwerking voor private partijen op bestuurlijk niveau wordt de indicator *breadth of hybrid purpose* geformuleerd. De *breadth of hybrid purpose* heeft betrekking op de breedte van de doelstelling van het hybride arrangement, oftewel de scope van de samenwerkingsdoelstelling.

De doelstelling van een hybride arrangement wordt verondersteld richting te geven aan samenwerking en kan een versterkende werking hebben op de band tussen de partijen (Borys & Jemison, 1989). Meer concreet kan de doelstelling een onderhandelingsbasis leveren voor het afstemmen van belangen, waarbij partijen eerder bereid zijn af te wijken van hun eigen belangen met het oog op ‘the greater good’. Deze gemeenschappelijke basis is belangrijk, want overheid en marktpartij kennen vaak tegenstrijdige belangen bij de planning van grootschalige infrastructuur. Zo concludeert Bult-Spiering (2003:31) dat: “*Publieke actoren proberen maatschappelijk rendement te*

behalen terwijl voor private actoren het behalen van bedrijfseconomische rendement van vitaal". De uiteenlopende belangen van publieke en private partij vinden vertaling in evenzo uiteenlopende individuele doelstellingen. Betreffende publieke actoren kan gesteld worden dat handelen overeenkomstig het algemeen belang het doel is. "Publieke actoren zoeken naar mogelijkheden om hun invloed te garanderen. Dit alles met het oog op het waarborgen van het algemeen ofwel publiek belang" (Bult-Spiering, 2003:31). Voor marktpartijen is de voornaamste doelstelling veelal gelinkt aan hun streven naar winstmaximalisatie. "... op korte termijn het streven naar het behalen van een maximale winst door minimalisering van de kosten" (Bult-Spiering, 2003:31). Op langere termijn is de private doelstelling gericht op maximaal rendement op gemaakte investeringen. Bij het vinden van een gemeenschappelijke basis, noodzakelijk voor het afstemmen van uiteenlopende belangen en doelstellingen, is doelstelling van het hybride arrangement van groot belang.

Kijkende naar de doelstelling van het hybride samenwerkingsarrangement kan gesteld worden dat met name de breedte van de doelstelling bepalend is voor samenwerking bij het afstemmen en gezamenlijk nastreven van belangen op bestuurlijk niveau. Teneinde onderlinge conflicten te minimaliseren kan een zeer breed gedefinieerde doelstelling voor de hybride gehanteerd worden, waarmee optimaal de ruimte wordt geboden aan publieke en private partij om uiteenlopende individuele belangen na te streven. De keerzijde van een brede doelstelling is dat deze weinig details levert om, met het oog op het gewenste resultaat, belangrijke en minder belangrijke belangen tegen elkaar af te wegen. Het beoogde doel wordt in deze situatie namelijk nauwelijks gespecificeerd. Een gevolg is dat de kans op onderlinge conflicten aanwezig is wanneer partijen vasthouden aan individuele belangen en daardoor onvoldoende in staat zijn om de gemeenschappelijke basis van de samenwerking te definiëren (Borys & Jemison, 1989).

Anders dan bij een brede doelstelling wordt in een nauw gedefinieerde doelstelling het gewenste doel gedetailleerd omschreven en stelt het partijen daarmee in staat om belangen op basis daarvan af te wegen en af te stemmen. Verder verschaft een nauwe doelstelling duidelijkheid in de verwachtingen die samenwerkende partijen van elkaar hebben. Een nauw gedefinieerde doelstelling kent echter ook nadelen, zo kan het ontbreken aan de flexibiliteit om lucratieve opties, die niet direct overeenkomen met het strikt geformuleerde doel, te verkennen om additionele belangen te dienen (Borys & Jemison, 1989). Een nauwe doelstelling kan daarmee opportunistisch gedrag in de hand werken, waarbij partijen hun eigen belangen vooropstellen omdat zij onvoldoende mogelijkheden zien om deze te dienen binnen de opgestelde doelstelling.

Geconcludeerd kan worden dat de breedte van de doelstelling bepalend is voor samenwerking op bestuurlijk niveau. Kijkend naar de doelstelling van het hybride arrangement bij verschillende modellen van marktbetrokkenheid kunnen zodoende uitspraken worden gedaan omtrent de aard van de meerwaarde die private partijen op dit punt kunnen ervaren.

Een typische meerwaarde voor private partijen bij een zeer brede doelstelling is de mogelijkheid tot het dienen van de individuele belangen door het benutten van de aanwezige ruimte die hiertoe wordt geboden. Een keerzijde is dat het afstemmen en gezamenlijk nastreven van belangen hierdoor wordt bemoeilijkt. Samenwerkingsverbanden met een nauw geformuleerde doelstelling impliceren dat minder individuele belangen gediend kunnen worden. In deze situaties zal de potentiële meerwaarde voor marktpartijen met name vorm aannemen via het afstemmen van de private belangen op die van de publieke partner.

Tabel 5.1 Eerste dimensie van samenwerking en afgeleide indicator

A Bestuur	
	Breadth of hybrid purpose

B Praktijk

Naast een bestuurlijke dimensie, gericht op het afstemmen en nastreven van gezamenlijke belangen, kent samenwerking ook een praktijkgerichte dimensie. Volgend uit Borys en Jemison (1989) is een hybride organisatorisch arrangement van samenwerking in de praktijk gericht op het creëren van een relational rent door het samenbrengen, coördineren en combineren van publieke en private resources. Om conclusies te kunnen trekken over de aard van de potentiële meerwaarde die hierbij voor private partijen kan optreden wordt *interdependence*, oftewel onderlinge afhankelijkheid, als indicator geformuleerd.

Borys en Jemison (1989) veronderstellen dat de onderlinge afhankelijkheid tussen overheid en marktpartij een belangrijk thema is voor de combinatie en gezamenlijke aanwending van resources binnen een hybride arrangement. Uit de literatuur volgt dat er twee perspectieven op de samenkomst van resources bij infrastructuurplanning te herkennen zijn. Aan de hand van Eversdijk en Korsten (2007) worden hier de 'logica van scheiden' en 'logica van verbinden' benoemd. Bij een 'logica van scheiden' is er sprake van een situatie waarin publiek en private partij binnen een relatie gescheiden optrekken vanuit eigen verantwoordelijkheden. Er wordt uitgegaan van een hiërarchische sturing door de overheid en een strikte verdeling van verantwoordelijkheden en risico's over publiek en private partij. De verbinding tussen beide partijen vindt plaats via een juridische lijn in de vorm van contracten. *"Het contractuele arrangement heeft als vertrekpunt dat de overheid zich vooral moet richten op het formuleren van beleid, en de uitvoering aan private partijen moet overlaten"* (Boonstra, 2007:15). De strikte scheiding tussen publieke en private verantwoordelijkheden werkt een individuele aanwending van resources in de hand.

De 'logica van verbinden' legt de nadruk op een gelijkwaardig partnership, gericht op gezamenlijke eindverantwoordelijkheid voor het bereiken van het gewenste resultaat (Van Ham & Koppenjan, 2002). Hierbij worden risico's en verantwoordelijkheden niet verdeeld maar gedeeld. Bij projecten waar een 'logica van verbinden' gehanteerd wordt kan het infrastructuurproject veelal beschouwd worden als een vorm van coproductie tussen overheid en markt waarbij resources gezamenlijk worden aangewend (Klijn et al., 2006).

Een hantering van de hierboven beschreven perspectieven heeft gevolgen voor de wijze waarop de publieke en private resources in de praktijk aangewend worden. In navolging van Borys en Jemison (1989) worden op het punt van onderlinge afhankelijkheid drie verschijningsvormen in de praktijk onderscheiden, die ieder een andere aard van potentiële meerwaarde voor private partijen impliceren. Deze drie vormen van interdependence luiden: pooled interdependence, sequential interdependence en reciproque interdependence.

Pooled interdependence gaat uit van een samenwerkingsverband tussen publieke en private partij waarin er sprake is van een gemeenschappelijke voorraad aan resources waarover beide partijen kunnen beschikken. De nadruk ligt sterk op een 'logica van verbinden', waarbij gezamenlijkheid en gelijkheid belangrijke thema's zijn. Pooled interdependence is met name gericht op de coproductie

van infrastructuur via gecombineerde resources. Bij *sequential interdependence* wordt er uitgegaan van ‘opeenvolgende afhankelijkheid’. In dit geval produceert een uitvoerende partij een product overeenkomstig de producteisen die door de opdrachtgever contractueel zijn vastgelegd. Er is sprake van een ‘logica van scheiden’ waarbij verantwoordelijkheden en taken strikt verdeeld zijn via contracten. Van een combinatie danwel gezamenlijke aanwending van resources is in dit geval nauwelijks sprake, de opdrachtnemer produceert geheel met eigen resources en draagt het product vervolgens over aan de opdrachtgever. De laatste vorm van onderlinge afhankelijkheid is de zogenaamde *reciproque interdependence*, een samenwerking waarin overheid en markt output uitwisselen teneinde te leren van elkaar en te komen tot een gezamenlijk na te streven product. Nadat het product gespecificeerd is worden gecombineerde publieke en private resources ingezet om deze te realiseren. Bij *reciproque interdependence* wordt een combinatie van ‘logica van verbinden’ en ‘logica van scheiden’ gehanteerd waarbij beide partijen vasthouden aan hun eigen resources maar wel bereid zijn de aanwending van de individuele resources op elkaar af te stemmen.

Samenvattend kan gesteld worden dat het vaststellen van de onderlinge afhankelijkheid tussen overheid en marktpartij een indicatie kan geven van de potentiële meerwaarde door samenwerking voor private partijen bij verschillende modellen van marktbetrokkenheid. Bij projecten waarbij er sprake is van een *pooled interdependence* tussen overheid en marktpartij zal deze private meerwaarde zich veelal aandienen in de vorm van een beschikking over unieke gecombineerde resources die voortvloeien uit de ‘pool’ van samengebrachte resources. Bij *reciproque interdependence* is het waarschijnlijk dat de meerwaarde voor private partijen tot stand komt door de gecoördineerde aanwending van individuele resources. In het geval van een *sequential interdependence* is er niet of nauwelijks sprake van een samenkomst van publieke en private resources. Een potentiële meerwaarde voor private partijen zal daarmee ook amper aan te duiden zijn.

Tabel 5.2 Tweede dimensie van samenwerking en afgeleide indicator

B	Praktijk
	Interdependence

5.4 Meerwaarde door specialisatie

Een vertaling van de theoretisch concepten uit de relational view theory heeft geleid tot benoeming van ‘specialisatie’ als een factor die kan leiden tot meerwaarde. Om een beeld te vormen van de potentiële meerwaarde van specialisering voor private partijen bij verschillende modellen van marktbetrokkenheid wordt dit aspect bekeken vanuit de dimensie ‘aanbesteding’.

C Aanbesteding

Uit Dyer & Singh (1998) volgt dat het verrichten van relatiespecifieke investeringen kan leiden tot een optimale afstemming van partijen binnen een relatie met een relational rent tot gevolg. Met betrekking tot de planning van grootschalige infrastructuur is specialisatie van private partijen met name gericht op het verkrijgen van een gunstige positie ten opzichte van de concurrentie enerzijds en de publieke opdrachtgever anderzijds. De factor ‘specialisatie’ richt zich daarmee met name op relatiespecifieke investeringen tijdens de fase van aanbesteding. Om inzicht te verkrijgen in de

potentiële meerwaarde voor private partijen van specialisatie tijdens de aanbesteding wordt de indicator ‘openheid van procedure’ gehanteerd.

Een aanbestedingsprocedure kan verschillende vormen aannemen, van openbare procedure tot niet-openbare procedure en van prijsvraag tot onderhandse aanbesteding. De vormgeving van de aanbestedingsprocedure is de verantwoordelijkheid van de opdrachtgever en kan per project specifieke kenmerken bevatten. Belangrijke aspecten van iedere aanbestedingsprocedure zijn voor marktpartijen de inschrijving en de selectie- en/of gunningscriteria. Kijkend naar deze aspecten kunnen uitspraken worden gedaan over de ‘openheid’ van de aanbesteding en de potentiële meerwaarde voor private partijen die hiervan het gevolg kan zijn.

Een aanbestedingsprocedure met een open inschrijving wordt algemeen bekend gemaakt. Het gevolg is dat iedere geïnteresseerde partij een aanbidding mag indienen. Een open inschrijving impliceert voor marktpartijen veel concurrentie en voor publieke partijen veel werk bij beoordeling (I&M, 2011). Vanwege de kans op een zeer groot aantal aanbiedingen hanteert de overheid veelal het EMVI-principe, oftewel de economisch meest voordelige inschrijving, als beoordelingscriteria. De marktpartij die in staat is om zich op het gebied van prijs te onderscheiden maakt een grote kans om geselecteerd te worden voor de uitvoering. Een potentiële meerwaarde voor private partijen bij een open inschrijving kan daarmee gezocht worden in de mogelijkheid om via investeringen het bedrijf te onderscheiden van de concurrentie via de prijs van de aanbidding.

Binnen aanbestedingsprocedures waar de inschrijving geen open karakter heeft dienen geïnteresseerde partijen in de eerste plaats een verzoek tot deelname in te dienen. De inschrijvingen worden beoordeeld op vooraf bekendgemaakte selectiecriteria die door de opdrachtgever zijn vastgesteld. Bekende selectiecriteria op dit punt zijn de omvang van het bedrijf en de ervaring van het bedrijf met soortgelijke projecten (I&M, 2011). Alleen de partijen die deze inschrijvingsronde overleven kunnen vervolgens een aanbidding indienen. Het aantal concurrerende partijen tijdens de fase waarin aanbiedingen worden voorbereid wordt hierdoor verkleind. Aanbiddingen nemen veelal de vorm aan van een inhoudelijke reactie op de uitvraag, gekoppeld aan een offerte. Voor de beoordeling van de verschillende aanbiedingen kan de publieke opdrachtgever vervolgens kiezen voor het EMVI-principe. Door het overzichtelijke aantal aanbiedingen spelen kwaliteitsaspecten echter ook vaak een rol. De potentiële meerwaarde voor private partijen bij deze wijze van aanbesteding kan meerdere vormen aannemen. Zo is er tijdens de selectieronde de mogelijkheid om via specifieke investeringen het bedrijf te profileren ten opzichte van de concurrenten. Verder kan een gunstige Ausgangspositie ten opzichte van de publieke partij worden verschaft als er een mogelijkheid is om in te spelen op prijs én kwaliteitsaspecten.

Tabel 5.3 Dimensie van specialisatie en afgeleide indicator

C Aanbesteding	
	Openheid procedure

5.5 Meerwaarde door interactie

Interactie is de laatste factor van meerwaarde die in dit operationeel kader aan bod komt. Interactie neemt bij infrastructuurplanning concrete vorm aan in de zin van communicatie en consultatie,

waarbij met name publieke partijen de mogelijkheid hebben om informatie en kennis te delen. Om de potentiële meerwaarde voor private partijen inzichtelijk te maken zal interactie dan ook vanuit de dimensie 'communicatie en consultatie' bekeken worden.

D Communicatie en consultatie

Uit de relational view theory volgt het uitgangspunt dat de uitwisseling van kennis en informatie via patronen van interactie kan leiden tot een relational rent voor partijen. Bij infrastructuurplanning is deze uitwisseling van kennis en informatie met name gericht op de afstemming van de private aanbieder op de publieke vraag. Dit leidde tot het inzicht dat de patronen van interactie bij grootschalige infrastructuurprojecten een gevolg zijn van de richtlijnen die volgen uit de gekozen aanbestedingsprocedure. Omdat de overheid als zijnde opdrachtgever een dominante rol inneemt binnen de aanbesteding is een potentiële meerwaarde van kennisuitwisseling voor private partijen grotendeels afhankelijk van de houding van de publieke partij. Dit aspect wordt verder uiteengezet in de indicator 'houding opdrachtgever'.

Interactie tussen overheid en markt bij infrastructuurplanning is geenszins een 'eerlijke sport' waarin beide partijen volledige openheid van informatie geven. Uitwisseling van kennis en informatie wordt naast de vastgestelde richtlijnen voor interactie ook beperkt door individuele gedragingen en de houding ten aanzien van kennisuitwisseling. Baakman en van Mierlo (1991) benoemen in het kader van dit gegeven in hun studie 'onderlinge beïnvloeding' als belangrijke aspect van betrekkingen tussen overheid en onderneming. Het uitgangspunt hierbij is dat de partijen elkaars gedrag via de uitwisseling van kennis en informatie proberen te beïnvloeden. Deze beïnvloeding kan plaatsvinden vanuit een viertal oogpunten: (1) stimulerend, (2) ordenend, (3) beperkend en (4) controlerend (Baakman & van Mierlo, 1991).

Beïnvloeding vanuit stimulerend oogpunt vindt plaats wanneer de overheid een private onderneming tracht aan te sporen tot een creatieve oplossing voor een gewenst resultaat. De uitwisseling van kennis en informatie wordt hierbij beschouwd als een instrument om private ondernemingen activiteiten te laten ondernemen, die zij zelf niet of in mindere mate aan zouden gaan. De potentiële meerwaarde voor private partijen bij kennisuitwisseling met een stimulerende overheid is veelal te vinden in informatie van de publieke opdrachtgever die aanleiding geeft tot nieuwe ideeën, innovaties, etc.

Ten tweede kunnen overheden bij interactie met private partijen 'ordering' als voornaamste streven hebben. Hierbij gaat het veelal om het in stand houden van een marktordering om onevenredig voor- of nadeel in de concurrentiestrijd te voorkomen. De uitwisseling van kennis en informatie zal in dit geval strikt gereguleerd zijn en kan vanuit de publieke partij daardoor beperkt zijn. Om een meerwaarde te realiseren bij interactie met een ordenende overheid zal de private partij de grenzen van het speelveld van interactie op moeten zoeken.

De derde wijze van beïnvloeding die binnen interactie nagestreefd kan worden is 'beperken'. Beperken impliceert het omgekeerde van stimuleren, namelijk een interactie waarbij de overheid zich richt op het voorkomen of binnen de perken houden van bepaalde gedragingen van de private partij door deze te reguleren. Het beperken van private gedragingen kan ook het beperken van de kennis en informatie die aan de marktpartij verschafte wordt impliceren. In de regel zal een private meerwaarde door interactie in deze situatie zeer lastig te realiseren zijn omdat er nauwelijks informatie wordt gedeeld of deze informatie restrictief werkt.

De vierde en laatste laatste wijze van beïnvloeding bij interactie, vanuit het oogpunt van controle, heeft betrekking op de naleving van overheidswetten en regelgeving door ondernemingen. De verschaft informatie door de overheid is in dit geval veelal van een voorschrijvende aard, waarbij private partijen gewezen worden op hun verplichtingen. Een potentiële meerwaarde voor private partijen is te behalen wanneer de voorgeschreven wetten en regels nageleefd worden en zodoende geen restricties worden opgelegd.

Tabel 5.4 Dimensie van interactie en afgeleide indicator

D	Communicatie en consultatie
	Houding opdrachtgever

5.5 Resumé

Een beschouwing van de bedrijfskundige literatuur heeft een brede basis geleverd voor het opstellen van een operationeel kader van private meerwaarde bij de planning van grootschalige infrastructuur. In dit onderzoek wordt meerwaarde beschouwd in termen van 'relationel rent', zoals omschreven door Dyer en Singh (1998). Door te kijken naar de 'relational rent' van publiek-private relaties kan meerwaarde gekoppeld worden aan de specifieke winsten die voortvloeien uit deze relatie.

Met betrekking tot relational rent worden in de relational view theory een viertal factoren of bronnen hiervan onderscheiden. Vanwege het abstracte karakter van deze begrippen, en daardoor de beperkte toepasbaarheid voor empirisch onderzoek, hebben ze binnen het operationeel kader een iets andere invulling gekregen. Als gevolg van deze herziening worden drie variabelen van meerwaarde getypeerd, te weten (1) samenwerking, (2) specialisatie en (3) interactie. De uiteenzetting van deze variabelen heeft plaatsgevonden aan de hand van dimensies of aandachtsgebieden. De dimensies respresenteren een specifiek perspectief op de factoren van meerwaarde die binnen het onderzoek centraal staat. Verder zijn bij iedere dimensie indicatoren opgesteld die inzicht verschaffen in de potentiële meerwaarde van private partijen bij de analyse van verschillende modellen van marktbetrokkenheid. Tevens dienen deze indicatoren als de interviewthema's aan de hand waarvan de empirische analyse in het volgende hoofdstuk vorm krijgt.

Tabel 5.5 Totaal overzicht dimensies en actoren

A	Bestuur
	Breadth of hybrid purpose
B	Praktijk
	Interdependence
C	Aanbesteding
	Openheid procedure
D	Communicatie en consultatie
	Houding opdrachtgever

6 Analyse van potentiële meerwaarde

6.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk zijn samenwerking, specialisatie en interactie uiteengezet als factoren van meerwaarde in een operationeel kader. In vervolg hierop wordt in dit hoofdstuk het ontwikkelde operationeel kader gebruikt bij een analyse van de empirie. De verschillende hoofdmodellen van marktbetrokkenheid worden daarbij geanalyseerd door ze te beschouwen aan de hand van de opgestelde indicatoren. Op basis hiervan kunnen vervolgens uitspraken worden gedaan over de potentiële meerwaarde voor private partijen die bij de verschillende modellen van marktbetrokkenheid behaald kunnen worden.

Als eerste komt in dit hoofdstuk een analyse van het traditioneel model van marktbetrokkenheid aan bod in paragraaf 6.2. Vervolgens worden het integraal model en het vervlechtingmodel nader bekeken, respectievelijk in paragrafen 6.3 en 6.4. Ter structureren van het hoofdstuk zijn aan elke paragraaf een aantal subparagrafen verbonden. In de eerste subparagraaf komt steeds de factor 'samenwerking' aan bod, in de tweede subparagraaf staat 'specialisatie' centraal en 'interactie', tot slot, wordt beschouwd in de derde subparagraaf.

Er is expliciet voor gekozen om in de analyse van de verschillende modellen gebruik te maken van interviews met marktpartijen als voornaamste bron van data. Er wordt van uitgegaan dat deze directe benadering zorgt voor een evenwichtig en onderbouwd beeld van de potentiële meerwaarde die marktpartijen ervaren bij verschillende modellen van marktbetrokkenheid. De geïnterviewden is gevraagd bij beantwoording van vragen omtrent de verschillende modellen zo veel mogelijk te relateren aan concrete projecten die onder het specifieke model te scharen zijn (zie figuur 6.1).

Figuur 6.1 Schematische weergave van de ervaring van geïnterviewden met verschillende marktmodellen

	Traditioneel	Integraal	Vervlechting
<i>Eduard Figee (Heijmans)</i>	- A4 Delft-Schiedam	- A12 - A1 - N302 Harderwijk - A15	-Spoedwetprojecten - A2 Maastricht
<i>Frits Verhees (Heijmans, voorheen Strukton)</i>	- Meerdere projecten	- A15 - A12	-A2 Maastricht
<i>Wouter Hagen (Volker Wessels)</i>	- Meerdere projecten	- A1/A6 - N50 Ramspol-Ens	-A2 Maastricht
<i>Pieter Kersten (BAM)</i>	- Meerdere projecten	- A12	- Spoedwetprojecten - A4 Steenbergen - A15 MaVa
<i>Henk Blok (Ballast Nedam)</i>	- Meerdere projecten	- A12 - N210 Krimpen-Schoonhoven	- A2 Maastricht - A15 Maasvlakte

<i>Sipke van der Linden</i> (Ballast Nedam)	- Meerdere projecten	- A12	- A2 Maastricht - A15 Maasvlakte
<i>Ronald Dirksen</i> (Dura Vermeer)	-Meerdere projecten	- N31 - Tweede Coentunnel - A6 - A9	- A2 Maastricht

6.2 Traditioneel model: analyse

6.2.1. Samenwerking

Volgend uit conceptuele model is samenwerking een eerste factor van meerwaarde binnen publiek-private relaties bij infrastructuurplanning. Om te bekijken of er binnen de traditionele infrastructuurplanning mogelijkheden zijn voor het genereren van meerwaarde door samenwerking zal dit model geanalyseerd worden op basis van de dimensies en indicatoren uit het operationele kader.

A	Bestuur
---	---------

De relatie tussen overheid en marktpartij kent binnen het traditioneel model een laat aanvangspunt. Er is pas sprake van een 'samenkomst' van overheid en markt op het moment van de fysieke realisatie van het infrastructureel project. Marktpartijen worden hierbij door de overheid betrokken vlak nadat het Tracébesluit is genomen en de aanbesteding van de te realiseren werken van start gaat. De relatie en samenwerking die tussen beide partijen beoogd wordt betreft de private uitvoering van een publiek plan, dit volgens de voorwaarden van een onderling overeengekomen contract. In termen van een hybride organisatorisch arrangement kan daarmee binnen het traditioneel model gesproken worden van een zogenaamd supplier agreement, waarbij wordt uitgegaan van de transactie van een product (infrastructuur). Deze transactie is vastgelegd in de contractuele overeenkomst, met de overheid in de rol van afnemer en de marktpartij in de rol van leverancier.

De doelstelling van het supplier agreement tussen overheid en marktpartij behelst een uitvoerende marktpartij die een product levert volgens het specifieke plan van de publieke opdrachtgever. De details van dit uit te voeren plan worden geleverd door het Tracébesluit, het resultaat van een nauwgezette publieke tracé-m.e.r.-procedure met meerdere inspraakmomenten. Het Tracébesluit wordt door de publieke partij zodoende gezien als een maatschappelijk geaccepteerd product en uitvoering van het Tracébesluit daarmee als zijnde in het algemeen belang. Omdat de waarborging van het algemeen belang het voornaamste streven van de publieke partij kan gesteld worden dat doelstelling van het hybride arrangement met name de belangen van de publieke partij dient.

Volgend uit het private winstbelang is het realiseren van een bedrijfseconomisch rendement binnen het project een belangrijk streven van de betrokken marktpartij. De private doelstelling bij projecten volgens een traditionele infrastructuurplanning heeft dan ook betrekking op het bouwen van het project mét een goede winstmarge (interview Dirksen, 2012; interview Verhees, 2012). De centrale doelstelling die binnen het hybride arrangement gehanteerd wordt levert echter beperkingen op voor marktpartijen om optimaal aan de individuele doelstelling te voldoen. Omdat het publieke plan zeer nauw gedefinieerd is aan de hand van het Tracébesluit zijn de mogelijkheden voor een

marktpartij om een winstmarge te realiseren via bijvoorbeeld optimalisaties en innovaties bij uitvoering van het plan beperkt. Het doorvoeren van aanpassingen van het plan die niet overeenstemmen met het Tracébesluit is niet mogelijk.

Om toch invulling te geven aan hun winstbelang zoeken veel marktpartijen kansen in het creëren van zogenaamd 'meerwerk' (interview Figee, 2012; interview Van der Linden, 2012; interview Verhees, 2012). 'Meerwerk' heeft betrekking op extra projectwerkzaamheden die niet in het oorspronkelijke plan zijn voorzien. Door marktpartijen wordt in deze situatie vaak gezocht naar fouten in het bestek dat door de publieke partij wordt opgeleverd, zoals niet aangevraagde vergunningen en onbekende kabels en leidingen. De additionele werkzaamheden die voortvloeien uit deze onvoorziene aspecten van het plan worden door de uitvoerende marktpartijen aangegrepen om, met name binnen scherp aangeprijsde projecten, toch een acceptabele winstmarge te realiseren.

B	Praktijk
---	----------

Binnen de planning van grootschalige infrastructuurprojecten volgens het traditionele model vervult de overheid een dominante rol gedurende het gehele proces. Vanuit een hiërarchische sturingsrol is zij verantwoordelijk voor de verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Er wordt uitgegaan van een duidelijk herkenbare 'logica van scheiding', waarbij zowel publieke als private taken en verantwoordelijkheden strikt worden gescheiden en vastgelegd in contractuele overeenkomsten. De overheid neemt de taken tijdens de fasen van planvorming en verkenning geheel voor eigen rekening. De publieke tracé/m.e.r.-procedure wordt bijvoorbeeld geheel doorlopen zonder enige inmenging van private uitvoerders. Nadat het Tracébesluit is genomen neemt de overheid tijdens de fasen van realisatie en beheer de rol van opdrachtgever aan en wordt de markt betrokken als opdrachtnemer. Uiteenlopende taken betreffende realisatie en beheer & onderhoud worden hierbij overgedragen aan de uitvoerders, veelal verschillende marktpartijen (interview Van der Linden, 2012).

De contractuele RAW-overeenkomst die traditioneel wordt afgesloten tussen overheid en marktpartij levert een duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden en risico's. De private partij is enkel en alleen verantwoordelijk voor de realisatie van het project volgens de details van het plan. Voor uitvoering van deze taken is de marktpartij daarbij volledig aangewezen op de eigen resourcevoorraad. Realisatie en eventuele beheer en onderhoudstaken zijn contractueel vastgelegd als een private verantwoordelijkheid en dienen dan ook zonder publieke resources uitgevoerd te worden.

De overheid is verantwoordelijk voor de inhoud van het plan en draagt daardoor ook risico's op het gebied van ontwerp, zoals de gevolgen van ontwerpfouten die tijdens de bouw naar voren komen. Ook de consequenties van eventuele ontwerpaanpassingen zijn voor de rekening van de overheid. De marktpartij draagt geen enkele verantwoordelijkheid voor het bestek/ ontwerp (interview Figee, 2012).

Conclusie

Het supplier agreement tussen overheid en marktpartij binnen het traditionele model kent een zeer nauw gedefinieerde doelstelling: de private uitvoering van een publiek plan. Dit plan wordt gedetailleerd vormgegeven aan de hand van het Tracébesluit, waardoor er geen niet of nauwelijks

mogelijkheden zijn voor private aanpassingen en optimalisaties. Het nastreven van een individueel privaat winstbelang wordt op deze manier beperkt. Daarmee kan geconcludeerd kan worden dat er, door de nauwe doelstelling die binnen het arrangement gehanteerd wordt, nauwelijks ruimte is voor het nastreven of afstemmen van private belangen. Om toch te kunnen voldoen aan hun individuele winstbelang proberen marktpartijen veelal hun winstmarge te vergroten door het actief zoeken naar fouten in het door de overheid aangeleverde ontwerp teneinde ‘meerwerk’ te creëren. De potentiële meerwaarde voor marktpartijen binnen het traditioneel model krijgt daarmee met name vorm via opportunistisch gedrag, waarbij het private winstbelang voorop worden gesteld ten koste van het projectbelang.

De relatie tussen overheid en marktpartij kent binnen het traditioneel model een zeer strikte scheiding van taken en verantwoordelijkheden, vastgelegd in contracten. Er wordt uitgegaan van een ‘logica van scheiding’ tussen beide partijen die zich in de praktijk uit in een sequential interdependence. De onderlinge afhankelijkheid kenmerkt zich door een overheid die als opdrachtgever het plan specificiert en een marktpartij die als opdrachtnemer verantwoordelijk is voor de realisatie van de gewenste infrastructuur met private middelen. Van een samenkomst en combinatie van publieke en private resources is geen sprake in het traditioneel model, waardoor er ook geen sprake kan zijn van een potentiële meerwaarde voor private partijen op dit punt.

6.2.2 *Specialisatie*

Partnerspecifieke specialisering van de private partij via het verrichten van investeringen is een tweede factor van potentiële meerwaarde die hier aan bod komt. Een analyse van private bevindingen met betrekking tot specialisatie binnen het traditionele model heeft de volgende resultaten opgeleverd.

C	Aanbesteding
---	--------------

Aanbesteding binnen het traditionele model kent een relatief eenvoudige benadering. Veelal gaat het om een openbare aanbestedingsprocedure, een aanbesteding die algemeen bekend wordt gemaakt. De overheid fungeert als opdrachtgever en houdt de volledige regie in handen. Alle marktpartijen die interesse hebben mogen een aanbieding indienen, er wordt een open inschrijving gehanteerd.

Het kernelement binnen de aanbesteding is het Tracébesluit. Op basis van het Tracébesluit, en het daaruit afgeleide gedetailleerd ontwerp, wordt het te realiseren werk vastgelegd in een nauwgezette uitvraag. Als gevolg hiervan is deze uitvraag vaak duidelijk omschreven en relatief eenvoudig voor marktpartijen om aan te voldoen. De kosten en baten van het project zijn voor de private partij vooraf redelijk overzichtelijk en binnen de marges (interview Figee, 2012). De overheid is als opdrachtgever verantwoordelijk voor de financiering van het project en het ontbreken van ruimte in het plan voor optimalisering impliceert dat de private partij in de aanbieding geen rekening hoeft te houden met ‘finetuning’ van het ontwerp. Binnen het traditionele model wordt aanbesteding daardoor gekenmerkt door een sterke marktwerking omdat ook kleinere partijen een kans hebben om een aanbieding in te dienen bij de opdrachtgever (interview Hagen, 2012).

Binnen een traditionele open aanbesteding wordt als gunningscriterium veelal de selectie van de economisch meest voordelige inschrijving (EMVI) gehanteerd (interview Figee, 2012; interview Verhees, 2012). Het EMVI-principe omhelst niet alleen een beoordeling van aanbiedingen op basis

van prijs, maar ook kwalitatieve criteria zoals publieksgerichtheid, duurzaamheid en/of projectbeheersing. Binnen het traditionele model komt het EMVI-principe echter niet geheel tot recht. Private partijen dienen een aanbieding in die puur gericht is op de realisatie, waarbij kwalitatieve aspecten van het plan reeds zijn vastgelegd door de publieke partij. Het traditioneel model levert daardoor aanbiedingen met een lage EMVI waarde, waarbij met name de prijs van de aanbieding doorslaggevend is (interview Verhees, 2012). Deze sterke nadruk op prijs als selectiecriteria gecombineerd met de lage drempel voor private deelname leidt tot een zeer competitieve omgeving tijdens de aanbesteding. Bij het indienen van hun proposities trachten private partijen om een zo goedkoop mogelijke aanbieding te doen, hetgeen vaak uitdraait op een minimale of zelfs negatieve winstmarge. Deze kenmerken van de openbare aanbesteding zorgen ervoor dat een basis voor samenwerking met de publieke partij kan verbloeden. Immers, om uiteindelijk binnen het project toch een acceptabele winstmarge te realiseren gaan private partijen wiens aanbidding verkozen wordt bij een lage prijs veelal actief op zoek naar meerwerk en andere claims (interview Hagen, 2012).

Conclusie

Binnen het traditionele model is sprake van een zeer open aanbestedingsprocedure en daardoor veel concurrentie. De drempel voor toetreding tot de aanbesteding ligt voor private partijen erg laag door de relatief eenvoudige uitvraag en de open inschrijving. Relatiespecifieke investeringen van marktpartijen kunnen worden ontmoedigd door deze openbare aanbesteding omdat de grote kans op vele inschrijvingen voor onzekerheid zorgt. De hantering van prijs als voornaamste criterium binnen een omgeving met een sterk competitief karakter betekent dat private partijen 'onder de prijs gaan zitten' en kan daarmee grote gevolgen hebben voor de winst- of verliesmarge die uiteindelijk gerealiseerd wordt. In veel gevallen heeft dit geleid tot een zeer lage prijs van aanbidding met minimale winstkansen. Door dit gegeven verschuift de aandacht bij marktpartijen veelal naar het analyseren van kansen op meerwerk, hetgeen nadelige gevolgen heeft voor de uitgangspositie van de marktpartij met het oog op samenwerking met de overheid. Betreffende de potentiële meerwaarde voor private partijen kan daarmee geconcludeerd worden dat deze binnen het traditioneel model met name gerealiseerd kan worden via gerichte investeringen die leiden tot een concurrentievoordeel in de zin van lage voorbereidingskosten met als gevolg een lage prijs van aanbidding.

6.2.3. Interactie

De derde en laatste factor van meerwaarde die gehanteerd wordt bij de analyse van het traditionele markmodel is 'interactie'. Ter indicatie van de potentiële meerwaarde voor private partijen door interactie staat hierbij de houding van de opdrachtgever centraal.

D Communicatie en consultatie

Consultatie van marktpartijen tijdens vroege fasen van het planningsproces vindt binnen het traditionele model van marktbetrokkenheid niet of nauwelijks plaats. De eerste betrokkenheid van de markt geschiedt tijdens de aanbesteding, waardoor ook de communicatie tussen publieke en private partij pas hier ontstaat. De openbare aanbesteding die binnen het traditionele model gebruikelijk is levert grotendeels de structuur voor interactie tussen overheid en marktpartij. Doorgaans vormt het verschijnen van het project op de aanbestedingskalender het eerste

contactmoment tussen publieke en private partij. Op dit punt wordt er door de publieke partij een ‘algemene inlichtingen’ verspreid. De overheid fungeert in de rol van regisseur en verschaft enkel de noodzakelijke informatie zodat private partijen een aanbidding kunnen uitbrengen met een planning om het werk volgens de gewenste richtlijnen te voltooien (interview Figuee, 2012). De communicatie tussen overheid en marktpartij beperkt zich gedurende de procedure tot dit ene moment.

Aan het einde van de aanbestedingsprocedure selecteert de publieke partij een marktpartij voor de uitvoering van het project. De specifieke uitgangspunten van het contract worden met elkaar besproken, waarbij het Tracébesluit als beleidslijn dient. Met het tekenen van het contract ter afsluiting van de aanbestedingsfase is ook de interactie tussen publieke en private partij ten einde.

Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat de publieke partij binnen het traditionele model een ‘ordenende’ houding ten aanzien van interactie aanneemt. De overheid fungeert als een opdrachtgever die de volledige regie tijdens aanbesteding in handen tracht te houden. De informatie die gedeeld wordt beperkt zich tot noodzakelijke aspecten voor private partijen om hun aanbidding in te dienen. Gesteld kan worden dat de houding van de publieke partij ook enigszins van controlerende aard is. Dit is met name zo bij bespreking van het contract, waarbij de overheid sterk vasthoudt aan naleving van uitvoeringsrichtlijnen overeenkomstig het Tracébesluit. De mogelijkheden op meerwaarde door interactie voor private partijen is afgaande op bovenstaande inzichten uiterst beperkt en dient gezocht te worden in een optimale aanwending van de verschaft informatie bij het opstellen van de aanbidding.

6.3 Integraal model: analyse

6.3.1. Samenwerking

De potentiële meerwaarde van samenwerking tussen publiek en private partij binnen het integrale model van marktbetrokkenheid staat in deze subparagraaf centraal. De resultaten van de interviews met betrekking tot de indicatoren van meerwaarde door samenwerking komen hieronder ter sprake.

A Bestuur

Evenals binnen het traditioneel model heeft de relatie tussen publiek en private partij binnen het integraal model de aanbesteding van de te realiseren werken als startpunt. Op dit punt worden uitvoerende marktpartijen betrokken en krijgt de onderlinge relatie vorm via een contractuele overeenkomst. Bij toepassing van zogenaamde D&C-contracten (design en construct) is de marktpartij naast de realisatie ook verantwoordelijk voor het ontwerp. D&C-contracten vertonen daarmee sterke overeenkomsten met traditionele supplier arrangements, waarbij de private verantwoordelijkheid eindigt bij de oplevering van de infrastructuur. Bij toepassing van DBFM-contracten kan binnen het integraal model gesproken worden van een license agreement, de relatie tussen beide partijen krijgt daarbij vorm in een hybride arrangement dat gericht is op de transactie van een dienst, namelijk het ontwerp, de realisatie en de beschikbaarheid van deze infrastructuur voor langere duur. Hoewel de hybride arrangementen van het integraal model evenals binnen het traditioneel model een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie impliceren tussen overheid en marktpartij verschilt de doelstelling die ten grondslag ligt aan het relationeel verband wel enigszins.

Het doel is nu het oplossen van een probleem, waarbij de markt binnen opgestelde marges de vrijheid krijgt bij het geven van een invulling aan deze oplossing (interview Figee, 2012).

Alhoewel de marktpartijen bij zowel D&C als DBFM enige vrijheid hebben bij de oplossing van het mobiliteitsvraagstuk levert het Tracébesluit binnen het integraal model bij beide contracten de randvoorwaarden die private partijen in acht dienen te nemen. De totstandkoming van het Tracébesluit volgens publiekrechtelijk gecontroleerde procedures voor afweging van alternatieven blijft daarmee een belangrijk punt (interview Figee, 2012). De doelstelling van samenwerkingen in de vorm van zowel supplier agreements als license agreements binnen het integraal model dient zodoende nog steeds primair het publieke belang, de realisatie van een maatschappelijk verantwoord plan.

Voor marktpartijen is het met de introductie van integrale contracten noodzakelijk geweest om hun individuele belangen, die traditioneel vorm krijgt door het realiseren van een winstmarge via meerwerk, bij te stellen (interview Verhees, 2012). Met de terugtrekkende overheid zijn de taken en daaruit volgende verantwoordelijkheden voor private partijen binnen het project toegenomen. De uitvoerende marktpartij is nu niet alleen maar verantwoordelijk voor uitvoering van het project maar ook voor ontwerp en eventueel voor beheer en onderhoud. De oplevering van een goedkoop en hoogwaardig product zijn daarmee belangrijke onderwerpen voor de marktpartij geworden. Immers, doordat de verantwoordelijkheid voor het project via een beheerscomponent vaak voor langdurige tijd bij de marktpartij blijft is deze gebaat bij een duurzaam ontwerp. Er wordt gestreefd naar minimalisering van projectkosten en het verkorten van de realisatietijd. Concreet is het nastreven van het private winstbelang daarmee verschoven van winstmaximalisatie door 'meerwerk' naar winstmaximalisatie door het creëren van 'minderwerk' via slimme ontwerpen (interview Figee, 2012). Door de ruimte die het plan via randvoorwaarden biedt kan concreet invulling worden gegeven aan dit private belang via het doorvoeren van optimalisaties. Omdat optimalisaties worden doorgevoerd met het oog op een zo goedkoop en duurzaam mogelijk ontwerp wordt daarmee in feite ook het publieke belang gediend. Binnen het integraal model lijkt daarmee een betere afstemming tussen publieke en private belangen te kunnen worden bewerkstelligd.

B	Praktijk
---	----------

Het integraal model wordt gekenmerkt door een overheid die de planfase, waarin het Tracébesluit tot stand komt, als een belangrijke publieke verantwoordelijkheid beschouwt en hieraan gerelateerde taken voor eigen rekening neemt. Ten opzichte van voorheen publieke taken betreffende het ontwerp toont de overheid zich meer terughoudend en ze vertrouwt deze in toenemende mate toe aan marktpartijen. De overheid stelt binnen het integraal model op basis van het Tracébesluit randvoorwaarden voor het project op, waarna op basis van een 'logica van scheiden' een verdeling tussen publieke en private verantwoordelijkheden plaatsvindt. De publieke partij fungeert binnen het integraal model als opdrachtgever en specificiert het project functioneel (interview Verhees, 2012). Het uitgangspunt van de overheid is hierbij om alle taken tijdens de realisatie- en eventuele onderhoudsfase van het project gezamenlijk over te hevelen naar één marktpartij (interview Kersten, 2012). Een combinatie van uiteenlopende taken omtrent ontwerp, uitvoering en beheer kunnen daarmee voor rekening komen van de private partij.

Om nauwgezet vast te leggen welke taken, verantwoordelijkheden en risico's voor de publieke danwel private partij zijn worden deze aspecten vastgelegd in contractvorm. Uitgangspunt daarbij is dat taken en bijbehorende risico's worden toegedeeld aan de partij die het best in staat is deze te beheersen (interview Kersten, 2012). Deze uitgangspositie heeft tot gevolg dat risico's waar de markt geen invloed op heeft, zoals politiek en bestuurlijk risico's omtrent het Tracébesluit, ook binnen dit model voor rekening van de overheid vallen. De D&C en DB(F)M contracten bieden daarbij voldoende vrijheid om hele duidelijke afspraken te maken over deze onderlinge verdeling. Bij D&C contracten draagt de marktpartij zo bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid voor ontwerp en de risico's die hiermee gepaard gaan (interview Figee, 2012). Bij DB(F)M contracten omvatten de taken van de private partij ook een verantwoordelijkheid voor het beheer.

Uit de interviews blijkt dat de exacte verdeling van taken en verantwoordelijkheden per project verschilt en is sterk afhankelijk van de houding van de publieke partij. Figee (interview, 2012) verwijst in dit verband naar het D&C contract dat gehanteerd werd bij N302 in Harderwijk waar de verantwoordelijkheid voor de markt er groot was op het gebied van ontwerp. Dit project wordt gezien als een zeer vooruitstrevend voorbeeld, terwijl D&C contracten over het algemeen slechts beperkte ontwerpaanpassingen impliceren. Als een bepalende factor op dit punt wordt de opvatting van de opdrachtgever betreffende de mate van invloed en controle die hij wil uitoefenen gezien. Uit ervaringen met spoedwetprojecten en DBFM blijkt daarbij dat de overheid veelal een afstandelijke houding behoudt ten opzichte van de marktpartij bij het opstellen van de onderlinge verdeling (interview Kersten, 2012). Verhees (interview, 2012) noemt dit ook wel het Bahama model, een situatie waarbij de publieke opdrachtgever 'vakantie viert' en de private opdrachtnemer in zijn afwezigheid alle projecttaken overneemt. Bij 'thuiskomst' controleert de opdrachtgever of het project naar zijn wens is uitgevoerd.

Tot slot dient op dit punt de kanttekening geplaatst te worden dat een contractuele scheiding van verantwoordelijkheden en risico's in de praktijk binnen het integrale model echter niet altijd een absolute scheiding tussen denken en doen, of tussen overheid en bedrijfsleven, hoeft te betekenen (interview Verhees, 2012)

Conclusie

De doelstellingen die bij de license en supplier arrangementen binnen het integraal model gehanteerd worden zijn minder nauw gedefinieerd dan binnen het traditioneel model. Alhoewel de private totstandkoming van een plan overeenkomstig het publieke Tracébesluit nog steeds de kern vormt is er meer bewegingsvrijheid voor private partijen. Uit het Tracébesluit worden nu randvoorwaarden afgeleid waarbinnen de marktpartij verantwoordelijk is voor ontwerp, realisatie en eventueel ook voor beheer. Op bestuurlijk niveau kan de potentiële meerwaarde voor private partijen bij D&C-contracten daarmee gevonden worden in de ruimte om optimalisaties en aanpassingen aan het ontwerp aan te brengen, teneinde het eigen winstbelang beter te kunnen dienen. Bij DBFM-contracten levert de grotere vrijheid op het gebied van ontwerp in combinatie met realisatie en beheer de mogelijkheid om een goedkoop en duurzaam project centraal te stellen. Het gevolg is dat niet alleen het private winstbelang beter gediend kan worden maar ook het publieke belang van een kwalitatief hoogwaardig project. De meerwaarde voor private partijen kan zich in dit geval, naast de toegenomen vrijheid om individuele belangen na te streven, uiten in een betere afstemming van private en publieke belangen.

De verdeling van onderlinge taken wordt binnen het integraal model vastgelegd in contracten. Taken en risico's worden hierbij toebedoeld aan de partij die het best in staat is deze te beheersen. Samenkomst van partijen en combinatie van onderlinge resources komt door de hantering van deze 'logica van scheiding' nauwelijks voor. Alhoewel bij DBFM-contracten sprake is van een beheerscomponent (en dus niet zozeer de definitieve oplevering van een product) is de onderlinge relatie tussen beide partijen te duiden als een van opeenvolgende afhankelijkheid. De relatie tussen overheid en marktpartij binnen de integrale benadering kan in de praktijk daarmee veelal beschouwd worden als sequential interdependence en levert daarmee op dit punt weinig mogelijkheden voor een potentiële meerwaarde voor private partijen door de samenkomst van resources.

6.3.2. *Specialisatie*

Na analyse van de potentiële meerwaarde door samenwerking staat in deze tweede subparagraaf de potentiële meerwaarde door specialisering binnen het integraal model centraal. Ter indicatie van deze potentiële meerwaarde wordt gekeken naar de openheid van de aanbestedingsprocedure.

C	Aanbesteding
---	--------------

De integrale benadering van marktbetrokkenheid kent meerdere aanbestedingsprocedures die bij infrastructurele projecten volgens dit model gebruikelijk zijn. Toepassing van een 'traditionele' openbare procedure van aanbesteding komt binnen het integraal model veelvuldig voor, met name bij aanbestedingen die uitmonden in een D&C-contractvorm. Bij projecten die gebruik maken van DB(F)M(O)-contracten voor formalisering van de publiek-private relatie is de concurrentiegerichte dialoog een bekende wijze van aanbesteding. De vraag of er een open procedure danwel een dialoog wordt gehanteerd als aanbestedingsprocedure hangt voornamelijk af van de complexiteit van het werk (interview Figee, 2012). Bij projecten die technisch complex zijn en tot stand dienen te komen in een zeer complexe omgeving biedt een concurrentiegerichte dialoog vaak voordelen op het gebied van interactie tussen overheid en markt (zie ook 6.3.3.).

Waar de openbare procedure en de concurrentiegerichte dialoog ieder een andere structuur van aanbesteding met zich meebrengen hebben zij bij toepassing binnen het integraal model voor een groot deel gelijksoortige gevolgen voor de openheid van de procedure. Gesteld kan worden dat het aantal inschrijvende partijen met de introductie van innovatieve contracten (zowel D&C als DBFM) veelal is afgenomen, ongeacht de aanbestedingsprocedure die hierbij gehanteerd wordt. Innovatief aanbesteden kenmerkt zich door output gericht werken. Niet een specifiek werk wordt aanbesteed, maar een totaaloplossing voor het mobiliteitsprobleem wordt gevraagd binnen omschreven randvoorwaarden. Als gevolg hiervan zijn minder private partijen in staat om een passende aanbidding op te stellen. Met name de kleinere uitvoerders beschikken niet over de (financiële) middelen, kennis en ervaring om de regisseursrol, die vanuit de overheid gevraagd wordt, op zich te nemen (interview Figee, 2012). De houding die aanbesteding bij innovatieve contracten van deelnemende marktpartijen vereist blijkt op het punt van deelname aan een integrale aanbestedingsprocedure eveneens een belangrijke factor. Traditioneel nam de markt een zeer reactieve houding aan, waarbij weinig initiatief werd genomen en het indienen van claims en afschuiven van verantwoordelijkheden op de publieke partij veelvuldig voorkwam. Met de integrale benadering dient de markt zelf aan de slag te gaan op het gebied van optimalisatie. Kersten (interview, 2012) stelt dat inherent aan deze verschuiving de infrastructuursector volwassener dient

te worden. Omdat niet iedere marktpartij deze stap kan maken kan gesteld worden dat de concurrentie bij integrale projecten ook daarom minder is geworden.

Wanneer de openbare aanbestedingsprocedure enerzijds en de concurrentiegerichte dialoog anderzijds nader worden beschouwd impliceren beide procedures additionele gevolgen betreffende de 'openheid van procedure'. Een openbare procedure van aanbesteding binnen het integraal model kent veelal dezelfde kenmerken als openbare aanbesteding binnen het traditioneel model. Er wordt een open inschrijving gehanteerd en veelal geselecteerd op basis van het EMVI-principe.

Bij hantering van een concurrentiegerichte dialoog als aanbestedingsprocedure is er geen sprake van een openbare inschrijving, maar vindt er een vroegtijdige selectie van aanbieders plaats. Geïnteresseerde marktpartijen dienen vooraf aan de start van aanbesteding een aanvraag tot deelname in te dienen. Vervolgens worden een aantal (3 tot 5) marktpartijen geselecteerd voor de tweede ronde, waarin zij een aanbidding mogen formuleren. Het 'track record' van inschrijvende partijen, een overzicht van de bedrijfsprestaties, vormt bij dit eerste selectiepunt een belangrijk criterium (interview Hagen, 2012). Een gevolg van de concurrentiegericht dialoog voor marktpartijen is dat de tenderkosten, de kosten die een marktpartij dient te maken om de aanbidding vorm te geven, zijn gestegen. Deze hogere kosten hangen samen met de veel hogere eisen die de overheid bij integrale contracten stelt aan de uitvoerende partij. De voornaamste oorzaak hiervan is de uitgebreide aandacht voor mogelijke specificaties en combinaties van meerdere projecttaken (zoals ontwerp, bouw, financiering en onderhoud) waarmee marktpartijen in hun aanbidding rekening dienen te houden (interview Figee, 2012). Het is voor marktpartijen noodzakelijk geworden om in hun aanbidding aan te tonen dat zij over de over de (financiële) middelen en vaardigheden beschikken om het gewenste projectresultaat te voltooien (interview Hagen, 2012).

Zowel bij toepassing van een openbare procedure van aanbesteding als bij gebruik van een concurrentiegericht dialoog fungeert de EMVI waarde van de aanbidding als belangrijkste gunningscriterium. Vanwege het integrale karakter van de contractvorm kan door private partijen echter een hogere EMVI waarde van hun aanbidding bereikt worden, met name op het aspect van prijs. Kosten in het beheer zijn beter te drukken door in het ontwerp en uitvoering al rekening te houden met toekomstig onderhoud. Het drukken van de aanbiddingskosten vindt nu niet plaats door zeer lage uitvoeringskosten te begroten maar doordat een kostenbesparing wordt gerealiseerd door afstemming van verschillende projecttaken op het gebied van ontwerp, beheer en onderhoud. Veelal beschouwen de marktpartijen een proces met meer private taken, verantwoordelijkheden en risico's als een mogelijkheid om deze aspecten goed te managen en zich daardoor te onderscheiden (interview Kersten, 2012).

Conclusie

Alhoewel aanbesteding bij hantering van innovatieve contractvormen in de praktijk vorm krijgt via verschillende aanbestedingsprocedures zijn de gevolgen voor de concurrentieomgeving deels gelijk. Door de uitvraag van een geïntegreerd takenpakket is de concurrentie bij projecten met een integrale marktbetrokkenheid over het algemeen afgenomen. Met name kleinere aannemersbedrijven hebben de vereiste competenties niet in huis en zijn niet in staat om zelfstandig planoptimalisaties aan te dragen. Bij toepassing van een concurrentiegerichte dialoog vindt zelfs expliciet een selectie van marktpartijen plaats voordat de aanbesteding start. Gesteld kan worden dat bij integrale aanbesteding in het algemeen, en bij toepassing van een concurrentiegerichte

dialogo in het bijzonder, een private meerwaarde gerealiseerd kan worden door investeringen gericht op het vergroten van gewenste bedrijfscompetenties. Immers, de marktpartij die het beste voldoet aan het eisenpakket van de overheid kan daarmee een voordeel ten opzichte van de concurrentie behalen en een goede positie voor samenwerking verschaffen.

Waar het aantal concurrerende partijen binnen het integraal model is afgenomen ten opzichte van het traditioneel model is het gunningscriterium weinig veranderd. Beoordeling van de aanbiedingen geschiedt voornamelijk op prijs. Wel zijn door de toegenomen vrijheden op het gebied van ontwerp en de afstemming van meerdere projecttaken de mogelijkheden voor private partijen toegenomen om invulling te geven aan het drukken van, met name, de aanbiedingskosten. Geconcludeerd kan worden dat er een meerwaarde voor private partijen mogelijk is wanneer deze toegenomen bewegingsvrijheid aangewend wordt om een besparing van de tenderkosten te realiseren en zodoende een concurrentievoordeel te bewerkstelligen.

6.3.3. *Interactie*

De derde en laatste factor van meerwaarde die gehanteerd wordt bij analyse van het integraal model is interactie. Als indicator van de potentiële meerwaarde voor private partijen wordt in het bijzonder de houding van de opdrachtgever geanalyseerd.

D	Communicatie en consultatie
---	-----------------------------

Binnen het integraal model zijn er mogelijkheden voor vroegtijdige consultatie van de markt voorafgaande de aanbesteding. Met name bij toepassing van innovatieve contractvormen wordt steeds vaker gebruik gemaakt van deze consultaties (interview Kersten, 2012). Bij een marktconsultatie legt de publieke partij vraagstukken omtrent de te hanteren contractvorm en gedetailleerdheid van de uitvraag voor aan marktpartijen. De reacties die deze consultatie oplevert vanuit de markt kunnen vervolgens worden meegenomen in het vervolg van het proces.

Na het al dan niet uitvoeren van een marktconsultatie volgt de aanbesteding die binnen het integraal model veelal een openbare procedure volgt. Interactie tussen publieke en private partij geschiedt bij deze projecten veelal volgens dezelfde richtlijnen als bij het traditionele model, waarbij aan de start van de aanbesteding algemene informatie door de publieke opdrachtgever gedeeld wordt. Na deze algemene inlichtingen is het aan de opdrachtnemers om een aanbieding voor te bereiden. Ook binnen het integrale model vindt bij openbare aanbesteding nauwelijks tussentijds overleg plaats.

Bij aanbesteding via innovatieve contracten kan binnen het integraal model ook gekozen worden voor de concurrentiegericht dialogo als procedure van aanbesteding. Bij een dergelijke aanbesteding via een concurrentiegericht dialogo vinden gedurende het aanbestedingsproces meerdere contactmomenten plaats. Tijdens één-op-één dialogen tussen overheid en marktpartij is er de ruimte om vraag en aanbieding beter op elkaar aan te laten sluiten. Uit de interviews komt naar voren dat de dialooggesprekken veelal zwaar gereguleerd zijn teneinde een *level playing field*, een rechtvaardigheidsprincipe, te onderhouden (interview Hagen, 2012). Zo wil de publieke partij geen informatie verschaffen die een partij mogelijk voordeel oplevert ten opzichte van de concurrentie en stelt zij zich gedurende de dialogen vaak terughoudend op. De uitwisseling van kennis en informatie tijdens deze gesprekken wordt als gevolg hiervan grotendeels bepaald door procedures en regels waardoor de openheid vaak te wensen overlaat (interview Van der Linden, 2012).

Na voltooiing van de aanbesteding en oplevering van werken vinden bij projecten die beheer en onderhoud omvatten ook in latere fasen contactmomenten plaats (interview Figee, 2012). Tijdens deze momenten wordt tussentijds geëvalueerd en wordt de toekomst van het infrastructuurtraject besproken.

Conclusie

Met de keuze voor een openbare aanbesteding of een concurrentiegericht dialogoog maakt de overheid als opdrachtgever tevens een keuze betreffende haar houding ten opzichte van interactie. Bij openbare aanbesteding is deze houding vergelijkbaar met de traditionele houding van de overheid ten opzicht van communicatie met de markt. De publieke partij verschaft de inlichtingen en informeert slechts. De overheid draagt als opdrachtgever vooral een regulerende, controlerende houding uit. De concurrentiegericht dialogoog impliceert daarentegen een actieve, stimulerende, houding van de overheid. De dialooggesprekken tussen overheid en marktpartij kunnen worden aangewend om de aanbesteding te bespreken en de private partij aan te zetten tot innovaties. Uit de analyse volgt dat de daadwerkelijke uitwisseling van informatie binnen deze dialogen vaak beperkt is doordat de overheid een *level playing field* tracht te bewaken. De publieke partij neemt over het algemeen een 'ordenende' houding waarbij het als de voornaamste taak gezien wordt om de marktordening in stand te houden en onevenredig voor- of nadeel in de concurrentiestrijd te voorkomen.

Betreffende de mogelijkheden op meerwaarde door interactie voor private partijen binnen het integraal model kan geconcludeerd worden dat deze zich in meerdere vormen kan aandienen. Bij een openbare aanbestedingsprocedure liggen de private kansen bij uitwisseling van kennis en informatie evenals binnen het traditioneel model binnen het optimaal benutten van verschaft informatie bij het opstellen van een aanbesteding. Bij toepassing van de concurrentiegericht dialogoog bij aanbesteding komt uit de analyse naar voren dat, als gevolg van het gehandhaafde *level playing field*, de meerwaarde voor private partijen zich ook hier beperkt tot optimale aanwending van beperkte informatie. Echter, bij dialooggesprekken met een stimulerende overheid is er een kans dat meerwaarde voor private partijen kan ontstaan in de vorm van nieuwe ideeën en innovaties.

6.4 Vervlechting model: analyse

6.4.1. Samenwerking

De potentiële meerwaarde die samenwerking biedt voor private partijen bij de planning van grootschalige infrastructuur volgens het vervlechtingmodel staat in deze subparagraaf centraal. Ook de analyse van samenwerking binnen het vervlechtingmodel geschiedt aan de hand van de dimensies 'bestuur' en 'praktijk' en afgeleide indicatoren.

A Bestuur

De eerste onderlinge verbanden die ten grondslag liggen aan de relatie tussen overheid en marktpartij worden binnen het vervlechtingmodel gelegd in een zeer vroege fase van het project. Reeds tijdens de vroege planvorming kan sprake zijn van onderling contact tussen publieke en private partij, afhankelijk van de specifieke invulling die aan vervlechting wordt gegeven.

Om een project uiteindelijk binnen te halen is het voor de private partij daarbij van belang om al vroegtijdig, bij het indienen van een eerste globaal plan, inzicht te hebben in de wensen van de publieke opdrachtgever. Bij vervlechting heeft de opdrachtgever een meer coördinerende taak,

waardoor er vanuit haar kant ook meer moet worden afgestemd (interview Kersten, 2012). De afstemming van uiteenlopende publieke en private belangen die vereist is dient bij vervlechting zodoende al vroegtijdig plaats te vinden (interview Figee, 2012). Ideaaltypisch wordt vroegtijdige samenwerking als een proces beschouwd waarbij het formuleren van de vraag en de oplossing gezamenlijk plaatsvinden (interview Hagen, 2012). De vroegtijdige relatie die gewenst is suggereert daarmee een joint venture arrangement voor samenwerking tussen overheid en marktpartij. Hierbij kan namelijk worden uitgegaan van een brede doelstelling die een vroegtijdige en optimale afstemming van publiek en private belangen mogelijk maakt.

Inherent aan de marktbetrokkenheid bij vervlechting is echter een vroegtijdige concurrentie tussen geïnteresseerde marktpartijen, hetgeen gevolgen heeft voor de mogelijkheid op een samenwerkingsverband. Het aangaan van een organisatorisch arrangement dat volledig gericht is op het afstemmen van één publiek en één private partner, gevolgd door het gezamenlijk nastreven van de belangen, impliceert verregaande gevolgen voor de concurrentie en is daarmee vanuit de publieke partij veelal niet toegestaan en/of niet gewenst. Binnen het vervlechtingmodel krijgt de relatie tussen overheid en marktpartij zodoende veelal vorm via een license agreement, de transactie van infrastructuur voor langere tijd, vastgelegd in een contractuele overeenkomst (DBFM-contract). Vaststelling van de doelstelling van dit hybride arrangement gebeurt bij vervlechting door de publieke partij en omvat de private uitvoering van een publieke visie (interview Van der Linden, 2012). Het is aan de markt om optimaal invulling te geven aan de visie door het opstellen van een ontwerp voor de infrastructuur en na gunning dit ontwerp eventueel uit te voeren en te beheren. Hierbij is er voor de marktpartijen veel interpretatievrijheid bij de vertaling van de visie in een eigen ontwerp waarbij rekening kan worden gehouden met reacties uit de omgeving en vanuit de publieke partij (interview Hagen, 2012).

B	Praktijk
----------	-----------------

De voornaamste verandering in de verdeling van taken en verantwoordelijkheden is binnen het vervlechtingmodel de veel meer op coördinatie gerichte rol van de overheid. Om te wennen aan de nieuwe rolverdeling tussen overheid en markt wordt samenwerking noodzakelijk geacht (interview Kersten, 2012). Binnen het vervlechtingmodel breidt de overdracht van publieke taken naar marktpartijen zich uit naar de planvorming voorafgaande het Tracébesluit. Tijdens deze planvorming is er sprake van een koppeling tussen de private aanbestedingsprocedure en publieke tracé/m.e.r.-procedure waarbij de ideeën uit beide procedures naast elkaar worden gelegd en worden besproken. De onderlinge afhankelijkheid tussen publieke en private partij is daarmee sterk tijdens deze fase van het project.

De marktpartij is bij betrokkenheid middels vervlechting tijdens de planvormingfase verantwoordelijk voor het bedenken van kansrijke oplossingen en uitwerking daarvan in een plan. Van der Linden (interview, 2012) stelt dat met vervlechting 80 a 90 procent van risico's ten aanzien van techniek, omgeving en grondgesteldheid voor rekening van de private partij zijn. Over het algemeen staan de private partijen positief tegenover deze ontwikkeling. Met deze risico's komt ook de kans om ze te beheersen (interview Van der Linden, 2012). Voor de private partij is het daarmee wel van cruciaal belang om, met behulp van de publieke partij, de projectkenmerken zorgvuldig in kaart te brengen. Tevens is de private partij afhankelijk van de publieke partner om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van diens eisen en wensen. Omdat de overheid bij vervlechting meer dient te vertrouwen op

private partijen voor het ontwerpen van de gewenste optimale oplossing is de onderlinge afhankelijkheid ook uit haar kant toegenomen.

Na het moment van gunning kan gesteld worden dat de onderlinge afhankelijkheid tussen overheid en markt een zakelijker karakter aanneemt. Er wordt bij vervlechting veelal een innovatief DBFM-contract afgesloten om de verhoudingen tussen beide partijen vast te leggen. Een 'logica van scheiding' hanterend draaien vervlechtingprojecten daarmee over het algemeen uit op naleving van een keihard contract met verplichtingen (interview, Dirksen, 2012). Door de aard van het DBFM-contract, waarin het ontwerp, de realisatie, de financiering en het onderhoud van de infrastructurele werken worden toevertrouwd aan een uitvoerende marktpartij, is de fysieke infrastructuur daarmee uiteindelijk een dienst die geleverd wordt door de private partij en niet zozeer het resultaat van coproductie in een partnership.

Conclusie

Concreet betreft de doelstelling van het license agreement, dat gebruikelijk is tussen publieke en private partij binnen het vervlechtingmodel, het ontwerp, de realisatie en het beheer van een project op basis van een overheidsvisie. De doelstelling is daarmee zeer breed geformuleerd en biedt voldoende ruimte voor private partijen om eigen belangen na te kunnen streven en af te stemmen op de publieke belangen. Een potentiële meerwaarde voor private partijen kan gerealiseerd worden wanneer deze grote vrijheid optimaal benut wordt voor het afstemmen van de private belangen. Het realiseren van een meerwaarde door het gezamenlijk nastreven van belangen wordt bemoeilijkt door de concurrentie die plaatsvindt tussen verschillende marktpartijen. De overheid tracht hierbij de concurrerende partijen gelijk te behandelen.

Door de sterke onderlinge afhankelijkheid en het 'gezamenlijk optrekken' van overheid en marktpartij ligt bij vervlechting een 'logica van verbinden' tijdens de planfase voor de hand. Er is hierbij sprake van een *reciproque interdependence*, waarbij tijdens de planvorming door publieke en private partij output wordt uitgewisseld met als doel te leren van elkaar en te komen tot een Tracébesluit met draagvlak bij beide partijen. Opvallend is echter dat voor de vormgeving van de relatie tussen overheid en marktpartij na de gunning in de praktijk veelal gebruik wordt gemaakt van contracten waarin taak- en risicoverdeling voor de levering van infrastructuur als dienst zijn vastgelegd. Er is daarmee in deze fase sprake van een *sequential interdependence*. De 'logica van scheiden' is zodoende ook binnen het vervlechtingmodel sterk herkenbaar waarbij taken, risico's en verantwoordelijkheden niet gedeeld maar verdeeld worden via innovatieve contracten. Geconcludeerd kan worden dat het vervlechtingmodel in potentie een meerwaarde voor private partijen kan impliceren door de gezamenlijke definiëring van het project tijdens de planvorming. Echter, om deze meerwaarde daadwerkelijk te realiseren dient de 'logica van verbinden' ook vorm te krijgen na de gunning via de gecoördineerde inzet van resources of aanwending van gezamenlijke resources.

6.4.2 Specialisatie

De potentiële meerwaarde voor private partijen van het vervlechtingmodel door specialisatie komt in deze tweede subparagraaf aan bod. De 'openheid van procedure' wordt hierbij binnen de analyse als indicator gehanteerd.

De procedure van aanbesteding binnen het vervlechtingmodel vindt over het algemeen plaats via een concurrentiegericht dialog. De voornaamste redenen hiervoor zijn de flexibiliteit en mogelijkheid tot het leveren van maatwerk die deze wijze van aanbesteding via intensieve interactie biedt. Doordat bij vervlechting de aanbestedingsprocedure gestart wordt in een vroeg stadium van het planningsproces, waarin nog veel vrijheden zijn voor ontwerp, is deze vorm van aanbesteden zeer geschikt voor het bereiken van een resultaat met draagvlak bij zowel publieke als private partij (interview Figee, 2012). Tevens is de concurrentiegericht dialog zeer geschikt bij projecten waar de opdrachtgever niet in staat is om de technische middelen of financiële voorwaarden te specificeren.

Aanbesteding via een concurrentiegericht dialog impliceert een relatief gesloten procedure. Deze aanbestedingsprocedure kent geen open inschrijving maar een selectie van marktpartijen voorafgaande de start van de aanbesteding. De selectie-eisen bij deze zogenaamde preselectie zijn strikt, waarbij het 'track record' van bedrijven overeen dient te komen met de grote taakverantwoordelijkheid die binnen het project van de private partij verlangd wordt. Binnen vervlechtingprojecten worden vaak kleine projecten gebundeld in één integrale gebiedsaanpak. De vaardigheden om deze verschillende projectonderdelen te managen is daarmee een belangrijke competentie waarover marktpartijen dienen te beschikken (interview Verhees, 2012). Tevens wordt van private partijen uitgebreid onderzoek verlangd (op het ontwerptechnische vlak, op het gebied van omgevingsmanagement, luchtkwaliteit, etc.) ter ondersteuning van hun aanbieding (interview Kersten, 2012). Een goede onderbouwing van de private aanbieding is noodzakelijk willen aspecten van dit plan in aanmerking komen voor opname in het Tracébesluit. Een gevolg hiervan voor private partijen is dat de tender- of voorbereidingskosten groter zijn dan bij innovatieve contracten waar geen vervlechting aan vooraf gaat omdat de randvoorwaarden nog ruimer geïnterpreteerd kunnen worden (interview Figee, 2012). Deze kosten zijn niet zozeer toegenomen door het vervlechten maar door een bredere vraag van de publieke partij.

De marktpartijen die de preselectie overleven gaan door naar een tweede selectieronde waarin zij beoordeeld worden op hun plan van aanpak. In dit plan van aanpak dienen de marktpartijen hun visie, organisatie en doelstellingen uiteen te zetten (interview Hagen, 2011). De bedrijven die na deze selectie overblijven zijn de partijen die een integrale benadering kunnen realiseren binnen hun bedrijf en die de enorme financiële risico's van vroegtijdige participatie kunnen dragen (interview Figee, 2012). In dit verband stelt Verhees (interview, 2012) dat de aannemersmarkt voor dit type projecten als gevolg van hogere eisen is ingekrompen tot circa vijf grote Nederlandse bouwbedrijven. Buitenlandse bedrijven spelen een beperkte rol omdat zij de Nederlandse markt onaantrekkelijk vinden door de hoge opdrachtsommen.

Na de selectierondes wordt aan de overgebleven marktpartijen gevraagd een definitieve inschrijving te doen. Deze voorstellen worden beoordeeld aan de hand van vooraf gestelde gunningscriteria op basis van het EMVI principe. De nadruk is hierbij meer te komen liggen op kwaliteit als toetsingcriteria (interview Verhees, 2012). Waar binnen integrale en traditionele projecten tussen de 10 en 30% van de criteria gericht was op kwaliteit is dat bij sommige vervlechtingprojecten nu al 50% (interview Dirksen, 2012). Doordat de marktpartijen zelf verantwoordelijk zijn voor het plan kan dit ook beoordeeld worden op basis van kwalitatieve criteria zoals publieksgerichtheid, duurzaamheid en/of projectbeheersing. Met vervlechting zijn daardoor aanbiedingen met zeer hoge EMVI waardes te realiseren (interview Verhees, 2012). Deze hoge EMVI waardes zijn ook deels het gevolg van een kostenbesparing die door de markt gerealiseerd kan worden en kan worden doorvertaald naar de

aanbiedingsprijs. Met de private partij als eigenaar van de gehele waardeketen, het project van initiatief tot beheer, is optimalisering mogelijk en daarmee het vergroten van de rentabiliteit van het project (interview Hagen, 2011).

Naast deze trend van afnemende concurrentie bij vervlechtingprojecten vanwege de hoge selectie-eisen en de tekortschietende bedrijfsvoering van veel private partijen is er een andere ontwikkeling herkenbaar. De markt van kleine projecten is drastisch aan het afnemen, er komen relatief minder projecten op de markt (interview Verhees, 2012). De noodzaak om grote projecten binnen te halen is daarmee hoog, met name vanwege de inkomstengarantie die de deze projecten op de langere termijn met zich meebrengen door een onderhoudscomponent. Samenvattend kan gesteld worden dat alhoewel het aantal concurrerende partijen met vervlechting is afgenomen, de noodzaak om te onderscheiden binnen de markt is toegenomen.

Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat met vervlechting de aanbestedingen langduriger en duurder zijn geworden. Dit is met name het gevolg van concurrentiegericht dialoog die veelal gehanteerd wordt als aanbestedingsprocedure. Binnen de concurrentiegerichte dialoog verloopt de aanbesteding via een aantal rondes en verscheidene selectiemomenten. Bij deze selectiemomenten spelen de referenties waarover marktpartijen beschikken een belangrijke rol. Marktpartijen dienen aan te tonen dat zij in staat zijn de rol van de overheid over te nemen. Binnen het vervlechtingmodel is daardoor meer sprake van een partnerkeuze dan van een oplossingkeuze. Met betrekking tot een potentiële meerwaarde voor private partijen kan gesteld worden dat de toename aan selectiemomenten voor partijen de mogelijkheid biedt om zich op dit punt te onderscheiden op de markt.

In aanvulling op een afname van het aantal concurrenten door meerdere strenge selectiemomenten wordt binnen het vervlechtingmodel tevens de beoordeling van de definitieve inschrijving anders benaderd. De nadruk ligt bij de beoordeling van de aanbiedingen met name op kwalitatieve criteria. Marktpartijen die binnen hun plan en bedrijfsvoering weten in te spelen op kwalitatieve aspecten zoals duurzaamheid en projectbeheersing zijn in staat een gunstige positie te verwerven ten opzichte van de concurrentie enerzijds en de opdrachtgever anderzijds. In die zin kan geconcludeerd worden dat investeringen die gericht zijn op het vergroten van de EMVI waarde van de aanbesteding kunnen resulteren in een meerwaarde voor de private partij.

6.4.3 Interactie

De laatste factor van meerwaarde die aan bod komt in deze analyse van het vervlechtingmodel van marktbetrokkenheid is 'interactie'. Kijkende naar de momenten van communicatie en consultatie tussen overheid en marktpartij wordt op basis van de indicator 'houding opdrachtgever' getracht een beeld te vormen van de potentiële meerwaarde voor private partijen door interactie.

D Communicatie en consultatie

Een concurrentiegericht dialoog is niet de enige wijze van aanbesteden die mogelijk is binnen het vervlechtingmodel maar, vanwege de grote complexiteit van vervlechtingprojecten, vaak wel gebruikelijk (interview Figee, 2012). Omdat de aanbesteding binnen het vervlechtingmodel start tijdens de fase van planvorming heeft dit ook gevolgen voor de momenten waarop

dialogogesprekken plaatsvinden en voor de informatie en kennis die tijdens de gesprekken gedeeld wordt.

Alhoewel het exacte moment waarop gestart wordt met de dialoog per project kan verschillen, vindt de eerste interactie tussen overheid en markt over het algemeen plaats na de eerste selectie van partijen. Een vroegtijdige start van de dialogen heeft in veel projecten de voorkeur omdat zo de ideeën die in de markt liggen tijdig gecommuniceerd kunnen worden met de opdrachtgever en de omgeving (interview Blok, 2011). Een ander voordeel van vroegtijdige communicatie dat in de interviews genoemd wordt is de totstandkoming van een breder gedragen plan (interview Kersten, 2012).

Uitgaande van een vroegtijdige start van dialogen na de eerste partnerselectie vinden er in het vervolg van de aanbesteding meerdere dialoogsessies tussen overheid en marktpartij plaats waarin toetsing plaatsvindt van de tussentijdse aanbiedingen. De terugkoppeling op het plan vanuit de omgeving via publieke inspraakreacties vormt hierbij een belangrijk punt. Concreet worden tijdens deze dialogen de oplossingsrichtingen, ideeën, eisen en contractrandvoorwaarden besproken (interview Figee, 2012). Gedetailleerde aspecten van het ontwerp worden niet besproken maar wel hoe het ontwerp gaat passen binnen de randvoorwaarden die vooraf gesteld zijn (interview Blok, 2011).

Uit de interviews komt naar voren dat de dialogen enkele tekortkomingen kennen betreffende de openheid bij uitwisseling van kennis en informatie. De dialogen worden vaak gekenmerkt door een gesloten karakter omdat de overheid een *level playing field* in acht dient te houden. De overheid moet hierbij goed oppassen dat zij aan iedere marktpartij dezelfde informatie verschaft. Ook marktpartijen zijn tijdens deze communicatiemomenten soms terughoudend in het delen van ideeën omtrent mogelijke oplossingen. Met grotere ontwerpvrijheden in een omgeving van concurrentie is de angst voor 'cherry picking' toegenomen, een situatie waarbij de concurrentie hoogte krijgt van de ontwikkelde oplossingen en deze kan overnemen (interview Hagen, 2011).

Het belang van de dialogen wordt echter door de marktpartijen erkend, niet alleen vanwege de terugkoppeling op het plan vanuit de omgeving, maar ook om de relatie met de opdrachtgever sterker te maken en te leren van elkaars competenties. Zo heeft de opdrachtnemer kennis omtrent kosten en planning in huis en heeft de opdrachtgever meer verstand van het omgaan met de omgeving en het doorlopen van procedures (interview Kersten, 2012).

Na de gunning verandert de houding van beide partijen ten opzichte van communicatie sterk. Als de keuze voor een partner genomen is wordt gestreefd om het gezamenlijk belang maximaal te realiseren, niet gehinderd door het *level playing field* en de angst voor cherry picking (interview Hagen, 2012). De band die beide partijen hebben opgebouwd tijdens de aanbestedingsdialogen vormt hierbij een belangrijke basis.

Ook na de realisatie van het plan blijft er sprake van interactie tussen overheid en markt. Hierin worden met name nieuwe (technische) ontwikkelingen besproken en hoe deze ook tijdens de beheersfase nog binnen het project geïntroduceerd kunnen worden. Zeker bij langdurige trajecten blijft communicatie gedurende het gehele traject daarmee een belangrijke rol spelen (interview Hagen, 2011). Tevens blijft er vanuit de omgeving een behoefte aan terugkoppeling, zodat zelfs in de beheer- en onderhoudsfase er nog steeds afstemming op de omgeving nodig is (interview Blok, 2011).

Conclusie

De wijze waarop interactie binnen een concurrentiegerichte dialoog in het vervlechtingmodel wordt nagestreefd heeft grote invloed op de interactie tussen publieke en private partij. Reeds vanaf een vroeg moment tijdens het planproces wordt gestart met dialooggesprekken waarin informatie omtrent de publieke vraag en private aanbidding wordt gedeeld. Rekening houdend met het level playing field neemt de overheid tijdens deze gesprekken veelal een controlerende houding aan. Ook de marktpartijen stellen zich terughoudend op vanwege de angst voor 'cherry picking'. Toch worden de dialogen gezien als een kans om een meer getoetst, meer gedragen en meer reëel beeld van het project te vormen. Ze dienen dan ook vooral als de basis voor intensieve uitwisseling van kennis na de partnerkeuze. Op dit punt is er vervolgens sprake van een meer stimulerende houding vanuit de overheid, waarbij gerichte interactie plaatsvindt om invulling te geven aan gezamenlijke belangen. De meerwaarde van interactie voor private partijen krijgt binnen het vervlechtingmodel daarmee met name vorm via het communiceren van gezamenlijke, innovatieve oplossingen na het moment partnerselectie. Belangrijk hierbij is wel dat de basis voor deze zeer kansrijke interactie reeds is gelegd tijdens de aanbestedingsdialogen.

7 Conclusies

7.1 Inleiding

Kenmerkend voor grootschalige infrastructuurprojecten is hun technische complexiteit en de complexe omgeving waarin zij tot stand dienen te komen. Dit complexe karakter wordt verder onderstreept door het feit dat de planning van deze projecten veelal te maken heeft met langdurige en geldverslindende processen. Het vroeger en intensiever betrekken van uitvoerende marktpartijen bij het planningsproces, teneinde de hiervoor genoemde problematiek aan te pakken, staat centraal binnen dit onderzoek.

Aan de start van dit onderzoek werd als doel geformuleerd om inzicht te verschaffen in de potentiële meerwaarde voor marktpartijen bij verschillende modellen van marktbetrokkenheid tijdens de planning van grootschalige infrastructuurprojecten. In dit slothoofdstuk vindt een concluderende beschouwing van het onderzoek plaats, waarbij de voornaamste conclusies omtrent potentiële meerwaarde voor marktpartijen nader worden uitgewerkt. Ter ondersteuning van deze conclusies worden de centrale vraag en het viertal deelvragen uit het inleidende hoofdstuk als leidraad gehanteerd. De centrale vraag luidt:

Wat is de potentiële meerwaarde voor marktpartijen bij verschillende modellen van marktbetrokkenheid omtrent de planning van grootschalige infrastructuurprojecten?

Om deze centrale vraagstelling te kunnen beantwoorden zijn in het onderzoek vier deelvragen gehanteerd, te weten:

- I. Welke hoofdmodellen van marktbetrokkenheid zijn te onderscheiden bij de planning van grootschalige infrastructuur?*
- II. Hoe kan het begrip 'meerwaarde' op basis van wetenschappelijke literatuur nader worden gedefinieerd en ingevuld?*
- III. Welk praktisch toepasbaar kader ter vaststelling van de potentiële meerwaarde bij verschillende modellen van marktbetrokkenheid bij infrastructuurplanning kan worden afgeleid uit het theoretisch kader?*
- IV. In hoeverre zijn succesfactoren voor private meerwaarde bij verschillende modellen van marktbetrokkenheid in de praktijk aanwezig?*

In aanvulling op de beantwoording van de centrale vraag via de deelvragen zal dit hoofdstuk ook een paragraaf bevatten met mogelijke aanbevelingen waarmee de private meerwaarde bij marktbetrokkenheid kan worden vergroot. Tot slot is er aandacht voor een korte reflectie op het onderzoek.

7.2 Conclusies

Het traditionele model wordt gekenmerkt door een versnipperde en late betrokkenheid van marktpartijen. Er is sprake van een overheidsgedomineerde infrastructuurplanning en de markt speelt binnen dit proces slechts een kleine rol. Voor private partijen zijn binnen dit model enkel taken weggelegd na de vaststelling van het Tracébesluit, tijdens de uitvoeringsfase en eventueel de fase van beheer en onderhoud.

De samenwerking tussen publieke en private partij kan getypeerd worden als een supplier agreement, zoals die door Borys & Jemison (1989) in hun theorie over hybride arrangement staat omschreven. De doelstelling die daarbij gehanteerd wordt omvat traditioneel het opstellen van een plan door de overheid en het uitvoeren van dit plan door een marktpartij op basis van een contractuele overeenkomst. Deze nauw gedefinieerde doelstelling heeft hoofdzakelijk aandacht voor de publieke belangen en biedt beperkte ruimte om private belangen na te streven (bijvoorbeeld via optimalisaties) dan wel af te stemmen. De sequential interdependence tussen overheid en marktpartij die binnen het traditioneel model het gevolg is van een strikte verdeling van taken en verantwoordelijkheden impliceert dat resources van beide partijen individueel en volgtijdelijk worden aangewend. De analyse van het traditionele model leert dat 'samenwerking' tussen publieke en private partij binnen het traditioneel model nauwelijks een samenkomst van overheid en markt betreft, maar een geformaliseerd verband waarin sterke individuele gedragingen kunnen leiden tot situaties waarin de partijen lijnrecht tegenover elkaar staan. Een potentiële meerwaarde voor private partijen heeft binnen dit model zodoende betrekking op uniek voordeel dat het gevolg is van opportunistisch gedrag (vaak non-coöperatief) waarbij het private belang voorop gesteld wordt.

Het is binnen het traditioneel model gebruikelijk dat de aanbesteding van uiteenlopende taken aan de markt afzonderlijk geschiedt, waarbij in de regel een openbare aanbestedingsprocedure gehanteerd wordt. Als gevolg van een open inschrijving en relatief eenvoudige aard van de projecten wordt de aanbesteding gekenmerkt door een groot aantal concurrerende marktpartijen en daardoor veel onzekerheid binnen de markt over de uitkomst. Tevens vindt uiteindelijke gunning grotendeels plaats op basis van prijs vanwege het grote aantal aanbiedingen en het feit dat deze aanbiedingen qua inhoudelijke kwaliteit weinig onderlinge verschillen vertonen. Geconcludeerd kan worden dat deze eigenschappen van traditionele aanbesteding als gevolg hebben dat er weinig bereidheid is bij private partijen tot het verrichten van relatiespecifieke investeringen en daarmee een kleine kans op relational rent door partnergerichte specialisatie impliceren. Een meerwaarde voor private partijen valt echter te realiseren wanneer via gerichte investeringen een concurrentievoordeel behaald kan worden in de zin van lage(re) aanbestedingskosten, met als gevolg een lage prijs van aanbidding.

De openbare procedure van aanbesteding is bepalend voor de interactie tussen overheid en marktpartij binnen het traditioneel model. De communicatie tussen beide partijen beperkt zich tot een moment van algemene inlichtingen aan de start van de aanbesteding en contractbesprekingen aan het eind. De overheid neemt hierbij een ordenende/controlerende houding aan, gericht op het behouden van de regie en het naleven van uitvoeringsrichtlijnen. Ondanks de beperkte hoeveelheid informatie die gedeeld wordt tijdens de traditionele aanbesteding kan op het punt van interactie een meerwaarde voor private partijen worden gerealiseerd wanneer de verschaft informatie optimaal wordt aangewend bij het opstellen van een aanbidding die zo goed als mogelijk voldoet aan de wensen van de opdrachtgever.

Bij de integrale benaderingswijze van marktbetrokkenheid wordt, vergelijkbaar met het traditioneel model, de markt betrokken nadat het Tracébesluit tot stand is gekomen via overheidsgedomineerde procedures. De aanbesteding van taken aan de markt vindt nu echter integraal plaats, waarbij meerdere projecttaken via innovatieve contracten gebundeld en toegekend worden aan één marktpartij.

Samenwerking tussen overheid en markt, in termen van een hybride arrangement, neemt binnen het integraal model de vorm aan van een supplier agreement of een license agreement. Kenmerkend voor beide samenwerkingsvormen binnen het integraal model is dat het innovatieve karakter van de

contractuele overeenkomst enige ruimte biedt voor het nastreven en afstemmen van private belangen. Tevens worden taken en verantwoordelijkheden binnen het contract vastgelegd, waardoor een scheidingsgedachte overheerst en er sprake is van een sequential interdependence waarbij beide partijen hun resources individueel aanwenden. Een mogelijkheid op relational rent ligt daarmee met name bij de samenkomst van publieke en private partij op bestuurlijk niveau. Geconcludeerd kan worden dat realisering van een private meerwaarde mogelijk is wanneer de vrijheid voor optimalisatie van het publieke plan wordt benut met het oog op gezamenlijke belangen, zoals een goedkoop en duurzaam projectresultaat.

Door de uitvraag van een geïntegreerd takenpakket en de toegenomen aandacht voor bedrijfscompetenties is de concurrentie tijdens aanbestedingen binnen het integraal model over het algemeen afgenomen en het onderscheidend vermogen van marktpartijen toegenomen. Een relational rent door *relation-specific investments* ligt binnen het integraal model daarmee voor de hand. Concreet kan meerwaarde voor private partijen tot stand komen wanneer investeringen plaatsvinden die gericht zijn op het verkrijgen van de bedrijfsvaardigheden die voor de nieuwe rol van de marktpartij binnen de relatie gewenst zijn. Tevens kunnen de toegenomen vrijheden op het gebied van ontwerp en de afstemming van meerdere projecttaken door de markt worden aangewend om een besparing van kosten te realiseren en zodoende een gunstige uitgangspositie voor samenwerking tijdens de realisatiefase te verwerven.

Een openbare aanbestedingsprocedure is binnen het integraal model een mogelijkheid en impliceert een interactie tussen overheid en marktpartij die vergelijkbaar is met het traditioneel model. Aanbesteding via een concurrentiegerichte aanbesteding levert een intensievere communicatie tussen publieke en private partij op via meerdere dialooggesprekken. De kans op een relational rent door uitwisseling van kennis is zodoende met name aanwezig bij toepassing van een concurrentiegerichte dialoog. Bepalend voor de potentiële meerwaarde voor private partijen op dit punt is de houding die de overheid tijdens de interactie aanneemt. Geconcludeerd kan worden dat een ordenende overheid bij het delen van informatie voornamelijk let op de instandhouding van de marktordening waardoor de meerwaarde voor private partijen zich beperkt tot optimale aanwending van verschaft informatie bij het opstellen van een aanbieding. Dialogen met een stimulerende overheid impliceren daarentegen dat informatie gedeeld wordt om private partijen aan te zetten tot nieuwe ideeën, waardoor er een meerwaarde gerealiseerd kan worden in de vorm van nieuwe innovaties die op deze wijze tot stand komen.

Binnen het vervlechtingmodel vindt marktbetrokkenheid reeds in een vroeg stadium van de planning plaats. Door de aanbestedingsprocedure en tracé/mer-procedure niet volgtijdelijk maar gelijktijdig te laten plaatsvinden spelen marktpartijen een rol bij de ontwikkeling van alternatieven voorafgaande het Tracébesluit. De markt heeft daarbij de verantwoordelijkheid gekregen voor ontwikkeling en uitwerking van een mogelijk ontwerp Tracébesluit tijdens de fase van planvorming.

De samenwerking tussen overheid en marktpartij neemt veelal de vorm aan van een license agreement, de levering van een dienst onder contractuele voorwaarden. Op bestuurlijk niveau biedt de vroege marktbetrokkenheid van het vervlechtingmodel de mogelijkheid om private belangen te dienen bij specificering van het project aan de hand van een publieke visie. In de vroege fasen van het planningsproces kennen vervlechtingprojecten daarbij een reciproque interdependence waarbij overheid en markt trachten te komen tot een gezamenlijk na te streven product. Opvallend is dat deze verbondenheid veelal eindigt in een contractuele scheiding tussen overheid en marktpartij en een geheel private uitvoering van het plan. Uit de analyse volgt dat een potentiële meerwaarde voor

private partijen zich voordoet in de vorm van een toegenomen vrijheid op het gebied van planontwerp waarbij zowel publieke als private belangen gediend kunnen worden. In aanvulling hierop kan met betrekking tot vervlechting de conclusie worden getrokken dat de relational rent drastisch toe kan nemen wanneer de samenkomst van publieke en private partij op bestuurlijk niveau geformaliseerd wordt in een gelijkwaardige partnership of joint venture waarin resources gecombineerd worden.

De aanbesteding van taken bij vervlechtingprojecten geschiedt over het algemeen volgens de procedure van een concurrentiegericht dialogo. Door de aanwezigheid van meerdere selectieronden ligt er een sterke nadruk op de referenties van bedrijven en dienen zij aan te tonen de rol van de overheid over te kunnen nemen. Deze strengere selectie van marktpartijen op meerdere momenten vergroot de kans op relational rent als gevolg van *relation-specific investments* doordat marktpartijen zich met een gespecialiseerde bedrijfsvoering kunnen onderscheiden van de concurrentie. Concreet kunnen private partijen een meerwaarde realiseren als zij via gerichte investeringen zich een competente partner voor samenwerking tonen en in staat zijn een aanbieding met een hoge kwaliteitswaarde te realiseren.

De concurrentiegericht wijze van aanbesteden die gebruikelijk is binnen het vervlechtingmodel impliceert al vanaf een vroeg stadium binnen het planningsproces intensieve interactie tussen overheid en markt. Door de competitieve omgeving waarin de dialogen gevoerd worden stellen zowel overheid als marktpartij zich tijdens de gesprekken veelal terughoudend op. Het is met name na de gunning dat interactie tussen overheid en marktpartij intensiveert, mede door de basis die hiertoe is gelegd in de vroege fasen van het project. Een potentiële meerwaarde voor private partijen is mogelijk via innovaties en optimalisaties die gezamenlijk tot stand komen als gevolg van interactie na de partnerkeuze.

7.3 Aanbevelingen

Volgend uit de conclusies omtrent de potentiële meerwaarde van private partijen bij verschillende modellen van marktbetrokkenheid bij infrastructuurplanning kunnen een aantal aanbevelingen worden gedaan. Deze aanbevelingen zijn specifiek gericht op beleidsmakers en managers en hebben betrekking op de relatie tussen overheid en marktpartij bij de planning van grootschalige infrastructuurprojecten. Concreet hebben deze aanbevelingen als intentie om de potentiële meerwaarde van marktbetrokkenheid bij infrastructuurplanning voor private partijen te vergroten.

- Publiek en private partijen die op zoek zijn om binnen een infrastructureel project een sterke onderlinge relatie op te bouwen en optimaal te profiteren van de relational rent van deze relatie doen er goed aan om de mogelijkheden tot het aangaan van een joint venture nader te beschouwen. Met name bij vervlechtingprojecten heeft samenwerking in de vorm van een partnership grote potentie vanwege de noodzaak tot vroegtijdige afstemming van belangen die blijkt uit de analyse van dit model. De potentiële meerwaarde voor marktpartijen bij toepassing van dit samenwerkingsarrangement uit zich daarbij in de mogelijkheden die het partnership biedt voor het gezamenlijk nastreven van belangen en combineren van resources.
- Voor private partijen is het wenselijk dat de publieke opdrachtgever het moment van de uiteindelijke partnerkeuze in een vroeg stadium van het planningsproces plaats laat vinden. De duidelijkheid en het vertrouwen die een vroege partnerkeuze opleveren bij private partijen bieden een betere basis voor samenwerking. Tevens impliceert de vroegtijdige keuze

voor een marktpartij dat deze meer bereid zal zijn tot het verrichten van relatiespecifieke investeringen, de garantie op langdurige samenwerking biedt immers uitzicht op voldoende rendement op de gemaakte investeringen. Ook staat met het wegvallen van de competitieve omgeving de vaak ordenende houding van de overheid een open interactie tussen publieke en private partij vanaf het moment van keuze niet meer in de weg.

7.4 Reflectie op het onderzoek

Het spanningsveld tussen publieke en private partijen bij de planning van grootschalige infrastructuur is een omvangrijk onderwerp dat vele facetten kent. In het licht van naderende politieke bezuinigingen op het gebied van infrastructuur is de rol die marktpartijen (kunnen) spelen binnen het planningsproces een interessant thema. Ik ben op dit punt van mening dat de potentiële voordelen die een onderlinge relatie tussen publieke en private partij voor beiden kan opleveren als belangrijke voorwaarden voor succes van coproductie bij infrastructuur fungeren.

Teneinde de potentiële meerwaarde voor private partijen in beeld te brengen is er voor gekozen om de complexe realiteit van infrastructuurplanning in het kader van dit onderzoek enigszins te vereenvoudigen. Een breed scala aan verschijningsvormen van marktbetrokkenheid bij infrastructuurplanning is hiertoe teruggebracht tot een drietal hoofdmodellen van marktbetrokkenheid. Alhoewel deze modellen het gevolg zijn van uitgebreide bestudering van uiteenlopende beleidsstukken en verschillende interviews, en mijns inziens daardoor een representatief beeld van de complexe werkelijkheid vormen, dient de kanttekening geplaatst te worden dat de typering als tekortkoming heeft dat zij niet allesomvattend is.

In relatie tot het gebruikte bedrijfskundige perspectief op private meerwaarde en en daaruitvolgende operationeel kader kunnen eveneens enkele nuancerings bij dit onderzoek worden geplaatst. De bedrijfskundige literatuur die gebruikt is voor samenstelling van het theoretisch kader heeft de uitgangspunten voor een bruikbaar, maar vrij specifiek, privaat perspectief op meerwaarde geleverd. Gedurende het onderzoek is gebleken dat dit perspectief daarmee niet zozeer een hollistische benadering van meerwaarde voor private partijen oplevert maar een analyse van deze meerwaarde op basis van een aantal geselecteerde kerngebieden.

Betreffende de uitwerking van het operationeel kader kan gesteld worden dat bij de vertaling van de theoretische uitgangspunten de nodige vrijheid is gehanteerd om concrete handvatten te bieden voor de analyse. Bij de uiteenzetting van het operationeel kader is hierbij gebruik gemaakt van aanvullende literatuur hetgeen toegevoegde waarde heeft voor de theorie. Mijns inziens kan het operationeel kader zodoende beschouwd worden als een relatief goed beargumenteerd kader, maar vrij beperkt in de mogelijkheden om nieuw aangedragen vormen van meerwaarde binnen het onderzoek te analyseren.

In aanvulling op bovenstaande punten van reflectie kunnen tot slot enkele kanttekeningen worden geplaatst bij de conclusies die dit onderzoek heeft opgeleverd. Deze conclusies zijn gevormd op basis van interviews waarin de mening van de geïnterviewden centraal heeft gestaan. Ondanks dit gegeven kan niet worden uitgesloten dat er sprake is geweest van enige vorm van 'observer bias', waarbij de resultaten van de interviews onbewust subjectief zijn beoordeelt.

Al met al zijn de conclusies tot stand gekomen via de algemene richtlijnen voor wetenschappelijk onderzoek en geven daarmee een origineel en betrouwbaar beeld van de potentiële private meerwaarde bij infrastructuurplanning.

Bronvermelding

Literatuur en tijdschriftartikelen

Akintoye, A., Beck, M. (2003) *Public-private partnerships: managing risks and opportunities*. Oxford: Blackwell Science.

Arts, J., Nijsten, R., Sandee, P. (2006) *Very early contracting in EIA: Dutch experience with parallel procedures for procurement and EIA*. Stavanger (Norway): The 26th Annual Meeting of the International Association for Impact Assessment.

Baakman, N.A.A., van Mierlo, J.G.A. (1991) *Overheid en onderneming*. Heerlen: Open Universiteit.

Barney, J.B. (1991) *Firm resources and sustained competitive advantage*. In: Journal of management, 17, 99-120. Digitale versie.

Borys, B., Jemison, D.B. (1989) *Hybrid Arrangements as Strategic Alliances: Theoretical Issues in Organizational Combinations*. In: The Academy of Management Review, Vol.14, No.2, 234-249. Digitale versie.

Boonstra, J.J. (2007) *Ondernemen in allianties en netwerken. Een multidisciplinair perspectief*. In: M&O, nummer 3/4, mei/augustus 2007. Digitale versie.

Bruijn, J.A. de, De Jong, P., Korsten A.F.A., Van Zanten, W.P.C. (1996) *Grote projecten: besluitvorming & management*. Alphen aan de Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.

Bult-Spiering, M. (2003) *Publiek-private samenwerking. De interactie centraal*. Utrecht: LEMMA BV.

Dyer, J.H., Singh, H. (1998) *The relational view: cooperative strategy and sources of interorganizational competitive advantage*. In: The Academy of Management Review, Vol.23, No.4, 660-679. Digitale versie.

Duschek, S. (2004) *Inter-firm resources and sustained competitive advantage*. In: Management Revue, Vol. 15, issue 1, 53-73. Digitale versie.

Elverding, Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (2008) *Sneller en Beter*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Eversdijk, A., Korsten A. (2007) *Publiek-private samenwerking bij infrastructurele projecten. De achterkant in beeld*. In: TPC: Public control, December. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Flick, U. (1998) *An introduction to qualitative research*. London: SAGE Publications Ltd.

Ham, J.C. van, Koppenjan, J.F.M. (2002) *Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur: wenkend of wijkend perspectief?* Utrecht: LEMMA.

I&M, Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011) *Handreiking MIRT en MARKT. Hoe kan het Rijk beter en sneller de markt betrekken*. Utrecht: Rijkswaterstaat.

Klijn, H., Edelenbos, J., Kort, M., Van Twist, M. (2006) *Management op het grensvlak van publiek en privaat. Hoe managers omgaan met dilemma's in complexe ruimtelijke PPS-projecten*. Utrecht: Uitgeverij LEMMA.

Koppenjan, J.F.M. (2005) *The formation of public-private partnerships: lessons from nine transport infrastructure projects in the Netherlands*. In: Public Administration, Vol.83, No. 1, 135-157. Oxford: Blackwell Publishing Ltd.

Lambe, J.C., Spekman, R.E., Hunt, S.D. (2002) *Alliance competence, resources, and alliance success: conceptualization, measurement, and initial test*. In: Journal of the Academy of Marketing Science, Vol.30, No.2, 141-158. Digitale versie.

Lenferink, S., Arts, J., Tillema, T. (2009) *Marktbetrokkenheid in infrastructuurplanning. Stilstand voorkomen door als overheid minder zelf te doen?* Antwerpen: Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk.

Nijsten, R., Arts, J., de Ridder, A. (2008) *Early contractor involvement for infrastructure development: experiences and challenges in the Netherlands*. Delft: Rijkswaterstaat.

Plug, P.J., van Twist, M.J.W., Geut, L. (2003) *Sturing van marktwerking: de bestuurlijke gevolgen van liberalisering en privatisering*. Assen: Koninklijke Van Gorcum

Praat, J.I.C.M., Van der Weele, E., Gosselink, P. (1996) *De kracht van het specialisme: succesvol toeleveren door kleur bekennen*. Zoetermeer: Nederlandse Vereniging Algemene Toelevering, NEVAT.

Ruding, Commissie Private Financiering van Infrastructuur (2008) *Op de goede weg en het juiste spoor*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Saunders, M., Lewis, P., Thornhill, A. (2008) *Methoden en technieken van onderzoek*. Amsterdam: Pearson Education Benelux.

Teisman, G.R. (1995) *Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij B.V.

Tijdelijke Commissie Infrastructuur (2004) *Onderzoek naar infrastructuurprojecten*. In: Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 283, nrs 5-6. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.

Tsang, E.W.K. (1998) *Motives for strategic alliance: a resource-based perspective*. In: Scandinavia Journal of Management, Vol. 14, No.3, 207-221.

Valkenburg, M. van, Arts, J., Lenferink, S., Nijsten, R. (2008) *Early contractor involvement: a new strategy for 'buying the best in the Netherlands'*. The 3rd international public procurement conference proceedings, 28-30 august 2008. Digitale versie.

Vennix, J. (2006) *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek*. Harlow: Pearson Education Limited.

Verschuren, P., Doorewaard, H. (2007) *Het ontwerpen van een onderzoek*. Utrecht: Uitgeverij LEMMA

V&W, Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2005) *Werkwijzer vervlechting tracé/m.e.r.- en aanbestedingsprocedure bij infrastructurele projecten*. Opgesteld door P. Sandee en J. Arts in opdracht van Taskforce Publiek-Private Samenwerking. Delft: Rijkswaterstaat.

V&W, Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2009) *Monitor nieuwe marktbenadering / vervlechting 2009*. Utrecht: Rijkswaterstaat.

Williamson, O.E. (1985) *The economic institutions of capitalism*. New York: Free Press.

Interviews

- Blok, Henk (2011)
- Dirksen, Ronald (2012)
- Figee, Eduard (2012)
- Hagen, Wouter (2011)
- Hagen, Wouter (2012)
- Kersten, Pieter (2012)
- Van der Linden, Sipke (2012)
- Verhees, Frits (2012)

Lijst van bijlagen

Bijlage 1: Interviewguide

Bijlage 2: Interviewverslagen*

Verslag van het interview met Sander Lenferink op 26 april 2011

Verslag van het interview met Diederik Bijvoet op 18 mei 2011

Verslag van het interview met Wouter Hagen op 23 augustus 2011

Verslag van de interviews met Henk Blok op 31 augustus 2011 en 25 april 2012

Verslag van de interviews met Eduard Figee op 16 november 2011 en 16 mei 2012

Verslag van het interview met Sipke van der Linden op 30 mei 2012

Verslag van het interview met Wouter Hagen op 31 mei 2012

Verslag van het interview met Pieter Kersten op 7 juni 2012

Verslag van het interview met Frits Verhees op 13 juni 2012

Verslag van het interview met Ronald Dirksen op 12 juli 2012

**(Vanwege het vertrouwelijke karakter van het merendeel van de uitgevoerde interviews is er voor gekozen om alle interviewverslagen en aanwezige audiobestanden die in het kader van dit onderzoek tot stand zijn gekomen enkel bij te voegen op een bijlagen-DVD. Overeenkomstig de thesisvoorwaarden van de Radboud Universiteit Nijmegen is deze DVD voor het interne archief en verder niet openbaar. Voor inhoudelijke details van de uitgevoerde interviews kan contact worden opgenomen met de auteur)*

Bijlage 1 Interviewguide

Inleidend

De doelstelling van het onderzoek is om inzicht te verschaffen in de potentiële meerwaarde van publiek-private relaties bij de planning van grote infrastructuurprojecten voor marktpartijen. Hiertoe wordt de meerwaarde bij verschillende modellen van marktbetrokkenheid onderzocht. Een onderscheid wordt gemaakt tussen drie modellen, te weten: (1) traditionele marktbetrokkenheid na tracébesluit via RAW-contracten, (2) innovatieve marktbetrokkenheid na tracébesluit via D&C-, DBFM-contracten en (3) vroege marktbetrokkenheid voor tracébesluit via vervlechting van procedures.

Gesprekspunten:

- Afbakening + herkenning van de benoemde modellen
- Ervaring met concrete projecten binnen de modellen

Samenwerking

Centraal binnen het onderzoek staat de potentiële meerwaarde, oftewel de unieke voordelen, voor de markt bij verschillende vormen van marktbetrokkenheid. Een mogelijke bron van privaat voordeel bij publiek-private relaties is samenwerking. Een eerste aspect van samenwerking dat in dit licht bekeken wordt is de afstemming en gezamenlijke nastreving van belangen.

- De belangen en doelstellingen van de marktpartij binnen de verschillende modellen
- De private belangen en doelen versus de publieke belangen en doelen
- Gezamenlijke publiek-private belangen en doelstellingen binnen de verschillende modellen

De wijze waarop samenwerking tussen overheid en markt bij infrastructuurplanning in de praktijk vorm aanneemt is een volgende punt dat hier besproken wordt. Belangrijke onderwerpen met betrekking tot de vormgeving van publiek-private samenwerking zijn de taak- en rolverdeling en daaruitvolgende onderlinge afhankelijkheid tussen overheid en marktpartij.

- De rol van de marktpartij binnen verschillende modellen van marktbetrokkenheid
- De taakverdeling tussen publieke en private partij binnen de verschillende modellen

Specialisatie

Specialisering van de markt, gericht op optimalisering van de publiek-private relatie, wordt binnen het onderzoek beschouwd als een tweede bron van potentiële meerwaarde bij infrastructuurplanning. Onder 'specialisatie' worden specifieke investeringen van de markt gericht op het verkrijgen van een gunstige positie ten opzichte van de concurrentie enerzijds en de publieke opdrachtgever anderzijds verstaan.

- De aanbestedingsprocedure(s) die gehanteerd worden bij verschillende modellen
- Aanbestedingsprocedure(s) en de concurrentie-omgeving
- Aanbestedingsprocedure(s) en gunnings-/selectiecriteria

Interactie

Een laatste gebied van mogelijke meerwaarde voor private partijen is de interactie tussen overheid en markt. Hierbij wordt bedoeld op de uitwisseling van kennis en informatie die gericht is op de afstemming van de private aanbieding op de publieke vraag.

- Communicatie en consultatie gedurende het planningsproces
- Inhoud van verschafte informatie

Afsluitend

- De voornaamste voordelen van toenemende marktbetrokkenheid die de private partij zelf in de praktijk ervaren en als zodanig benoemen
- Manieren waarop de voordelen van marktbetrokkenheid voor private partijen in de toekomst vergroot kunnen worden