

# PMZ opmaat voor een ontwikkelmarkt voor infra?

Rijkswaterstaat (RWS) is een paar jaar geleden een bijzonder project gestart, het project Mainportcorridor Zuid (PMZ). In dit project wil RWS de corridor Rotterdam - Antwerpen, de verbinding voor het wegverkeer als onderdeel van het gehele gebied, onderzoeken en verbeteren.

Bijzonder is dat de planvorming op vernieuwende wijze plaatsvindt. Noordanus (directievoorzitter AM en ex-wethouder Den Haag) typeerde de traditionele planvorming door (grote uitvoeringsorganisaties van) de overheid onlangs in een artikel nog als volgt, en benoemde ook de voordelen van een andere benadering: "...dat plannen niet meer alleen vanuit een overheidsperspectief worden gemaakt, maar mede tot stand komen door inbreng van marktpartijen... Dat klinkt logisch, maar is dat in de Nederlandse bestuurspraktijk niet. Wij kennen in ons land nog steeds een behoorlijk gesloten - overheidsinterne - planningscultuur."

Dit raakt de essentie van pps: benut de creatieve en commerciële kracht van private organisaties niet alleen in de uitvoering maar ook in die fase waar de invloed op kwaliteit, technologiekeuze, financiën en tijd nog het grootst is: de planvorming- en designfase. In het project PMZ zet RWS in op deze aanpak. Hij heeft zonder dichtgetimmerde (detail)eisen maar met een doelstelling, open vragen en diverse achtergrondstudies de markt uitgedaagd businesscases te vervaardigen. Zeven consortia hebben een variëteit aan resultaten opgeleverd.

Buigen in plaats van barsten: naar een ontwikkelmarkt voor infra? Vanuit de bestuurskunde kunnen we deze aanpak typeren als 'flexing' (meebuigen) die een andere benadering voorstaat dan de huidige aanpak van 'hedging' (indekken, detailleren) rond infrastructurale projecten, bijvoorbeeld de vastgelopen wegenprojecten. De benadering van Jos Arts

(die de leerstoel van Rijkswaterstaat op de RUG bezet) bestaat uit twee wegen die we ook terugzien in PMZ.

Allereerst de ketenbenadering, de vroege marktwerking. Flexibiliteit vergt meer aandacht voor de afstemming en integratie tussen de planvormende fase en de realisatie en beheer en onderhoudsfase. Actoren uit de vervolgfases worden meer betrokken bij de planvorming, dus een vroege inschakeling van marktpartijen. Een tweede weg is die van vergroting van de scope van een wegenproject. Een wegenproject staat nooit op zichzelf maar maakt ontwikkelingen mogelijk. Door niet alleen een lijnelement te ontwikkelen die andere belangen soms letterlijk wegvaaft, maar andere functies en daarmee verbonden belangen mee te ontwikkelen, ontstaan er meer belanghebbenden met volwaardige rollen, die gezamenlijk tot een oplossing moeten komen. RWS wil, denk ik, met deze strategie een ontwikkelmarkt voor infrastructuur creëren en daar zelf uitstappen en zich beperken tot de meer klassieke overheidstaken van initiëren, toetsen en controleren als borger van publieke belangen.

Aan de twee elementen die Arts noemt voeg ik een derde factor toe die veel invloed zal hebben op de vorming van een ontwikkelmarkt voor infrastructuur. En dat is beprijzen (de kilometerheffing).

Wat betekent dit voor de vorm en inhoud van pps?

De uitvoering start reeds bij de planvorming. Dit houdt in dat twee juridisch vastgelegde procedures (tracé/mer en aanbesteden) met elkaar vervlochten raken, de kunst is de aard en het moment van de vervlechting te bepalen.

Alle pps-projecten worstelen met deze problematiek. Bij sommige projecten (Coentunnel) zijn ze feitelijk serieel geschakeld, waardoor de private partijen nauwelijks een rol hebben gespeeld in de planvorming. In het project A2/Maastricht worden beide procedures gekoppeld door de private partijen alternatieven in concurrentie in de tracé/mer-procedure te laten ontwikkelen. Het consortium First STEP

(Strukton, TNO, Egis Projects), een

van de private partijen in de PMZ Marktconsultatie, stelt een verdergaand en realistisch alternatief voor dat start met een marktconsultatie zoals bij PMZ is gedaan. First STEP baseert zich bij haar advies op twee zaken:

- Bij toenemende integrale planvorming / gebiedsgerichte insteek is een eerdere betrokkenheid van markt en overheden nodig, de juiste setting dient hiervoor gecreëerd te worden (anders gaan we doen wat we altijd al deden)
- De kosten van tenderprocedures dienen verlaagd te worden, de huidige pps-tenders lopen in de miljoenen euro's per betrokken consortium.

Dit levert een aanpak op die vaker toepassing vindt in de Nederlandse ruimtelijke ontwikkeling, geheel conform Europees aanbestedingsrecht. Eerst wordt op basis van een aantal kwalitatieve criteria en een plafondbedrag (of vastgesteld bedrag/grondprijs) een private partner gekozen. Vervolgens wordt de inhoudelijke uitwerking en de formele planvorming doorlopen, waarna de uitvoering volgt. De introductie van (alliantie) mechanismen kan ervoor zorgen dat risicobeperking en opbrengsten/kostenbesparingen gezamenlijk aangepakt en genoten worden.

Via een dergelijke tenderprocedure kan in acht maanden tegen relatief lage transactiekosten een private partner gekozen worden. Deze private partij treedt toe tot een joint venture of alliantie met de overheid. Vervolgens treedt die 'samenwerking' op als ontwikkelaar en initiatiefnemer in het kader van de tracé/mer-procedure.



Dat dit geen luchtfietserij is  
bewijst de aanbesteding en  
projectplanning van de Alliantie  
A2/Hooggelegen die diverse  
elementen van bovenstaande  
benadering in zich draagt.  
Tot slot, 'the proof of the pudding  
is in eating': laten we kijken wat  
het project PMZ aan resultaten  
oplevert.

Frits Verhees

Sr. Projectmanager Strukton  
Integrale Projecten  
Gastdocent en promovendus  
Rijksuniversiteit Groningen

In acht maanden tegen  
relatief lage kosten een  
private partner kiezen