
**Inventarisatie van mogelijke verbeteringen voor
Lijstrisico's bij PPS-projecten van Rijkswaterstaat**



Rijsoord, 30 juli 2009

Auteur:	ing. Ben B. Bos
Studentnummer:	1203010
Opleiding:	Technische Bestuurskunde
Sectie:	Beleidskunde, Organisatie & Management
Hoogleraar sectie:	prof. mr. dr. Ernst F. ten Heuvelhof
1 ^o Begeleider:	dr. Joop F.M. Koppenjan
2 ^o Begeleider:	dr. Aad F. Correljé
Begeleider Rijkswaterstaat:	drs. Caspar Boendermaker CMA

Voorwoord

Het vroege voorjaar van 2003 was een moment om eens goed te overdenken waar ik in mijn werk mee bezig was. Ik was op dat moment als een van de eersten na een personeelsstop in vaste dienst bij de Bouwdienst van Rijkswaterstaat gekomen. Er stond veel te veranderen. Liberalisering en privatisering bij een terugtrekkende overheid waren orde van de dag. Met twintig jaar ervaring in de woningbouw en utiliteitsbouw en de laatste vijf jaar te hebben gewerkt in de infrastructuur op een ingenieursbureau had ik de nodige ervaring. Wat me bij het werken bij de overheid opviel was enerzijds de blik naar buiten (“we bouwen voor de maatschappij”) maar toch ook de blik naar binnen (“we bouwen volgens onze regels en zoals wij dat wensen”). Ergens klopte er iets niet. Als we als overheid daadwerkelijk terugtrekken, blijven we dan nog wel voldoende in controle en hoe gaan we dan aangeven wat we willen dat er gebouwd wordt aan de markt? Tevens, het moet gezegd, in de loonschalenstructuur had ik reeds mijn top bereikt. Dus als ik nog eens hogerop zou willen, moest ik aan de schop! Thuis had ik twee kinderen die dreigden naar het voortgezet onderwijs te gaan, en een echtgenote die een HBO-opleiding had afgerond en nog lang niet studie moe was. Kan ik op mijn 43^{ste} nog echt een volledige opleiding starten? Het idee was aanlokkelijk, en thuis zou het een mooie eigentijdse invulling van het begrip “studiehuis” geven.

Het werd “Technische Bestuurskunde” aan TU-Delft. Op voorspraak van een collega.

Nu zes jaar later rond ik met deze scriptie de opleiding af. Het was zwaar. HBO in 1985 laat zich in niets vergelijken met de universiteit in 2003. Het vele lezen brak me in het begin op, ik wist echt niet meer hoe dat te doen. Een spannende reorganisatie op het werk (het studeren was een realiteit naast het dagelijkse werk en eigenlijk een reddingslijntje) en een vervelend ongeval (bijna jaar vertraging) braken me bijna op.

Wat me motiveerde was dat de opleiding zo goed is dat ik het een must vind voor iedere Rijkswater-stater die als adviseur in de nieuwe Bouwdienst, de Dienst Infrastructuur, werkt. De veranderende overheid heeft Technische Bestuurskunde nodig. Ik weet het, want ik heb het geleerde al vele malen kunnen toepassen. Het was gaandeweg de studie heerlijk al de ervaringen die her en der in het hoofd rondzweefden aan te vullen en beter te kunnen plaatsen. Het omgaan met jonge medestudenten was fantastisch. Het contact met docenten, assistenten en anderen van de universiteit ging prima.

Tenslotte wil ik een aantal mensen bedanken. Sjaak Demmers en Adri Franken die me bij de aanvang van de studie vanuit de Rijkswaterstaatleiding zo steunden. Rijkswaterstaat als organisatie die zoveel faciliteerde. In de laatste periode de collega’s Albert Barneveld en Vincent van der Meijden, die me na een eerste groen-licht-sessie nog wat meer met mezelf confronteerden om mij vervolgens lachend op het rechte spoor te zetten. U allen, bedankt.

Dan mijn gezin. Mijn jongens Thijs en Victor, die zo goed bezig zijn met hun studie. Sorry dat ik vaak wat minder tijd voor jullie had. En tenslotte mijn steun en toeverlaat, mijn vrouw Anita. Zonder jou had ik het niet gekund. Ik weet nu beter wat ik voor je kan doen als je volgend jaar de UvH gaat afronden.

Ben

Samenvatting

Deze scriptie is het resultaat van een onderzoek dat is gedaan als afronding van de opleiding Technische Bestuurskunde aan de Technische Universiteit Delft. Het onderzoek richtte zich op de wijze waarop risico’s binnen de Publiek-Private-Samenwerking, of PPS, bij Rijkswaterstaat na overleg tussen Rijkswaterstaat en marktpartijen toegewezen ofwel gealloceerd worden.

PPS is ruim tien jaar na de introductie in Nederland een algemeen bekende contractvorm. Bij de rijksoverheid werken met name de Rijksgebouwendienst van het ministerie van VROM en de ministeries van Verkeer & Waterstaat en Defensie met PPS-contracten. Verkeer en Waterstaat hanteert een bijzondere vorm: het Design-Build-Finance-Maintain-(DBFM)-contract. DBFM houdt in dat zowel de financiering als het onderhoud door de markt onderdeel van het contract en dus project zijn.

Deze scriptie volgt op een eerder onderzoek dat tijdens de opleiding is gedaan. Toen werd verkend hoe er met risico’s in projecten bij Rijkswaterstaat werd omgegaan. Rijkswaterstaat is de inkooporganisatie van het ministerie van Verkeer & Waterstaat. Als resultaat bleek toentertijd dat er weliswaar een standaardprocedure is om risico’s te benaderen, maar dat in de projecten het risicomangement door Rijkswaterstaat daarna veelal gebaseerd werd op gebruiken en ervaringen.

De PPS laat dit niet toe. De ‘S’ van Samenwerking houdt in dat op voorhand, voordat het contract afgesloten wordt, er naast allerlei andere aspecten ook over risico’s gesproken wordt en dat dit op een duidelijke en transparant omschreven wijze gebeurt. De methode die hiervoor gebruikt wordt is ontwikkeld tijdens de aanbestedingsfase van het project “2^e Coentunnel/Westrandweg/Halfweg” en wordt ‘Lijstrisico’s’ genoemd. ‘Lijstrisico’s’ start met een lijst van risico’s (vandaar de naam) die in een consultatiefase en dialoofase tijdens de aanloop naar een contract in direct overleg met marktpartijen wordt besproken en afgeprijsd. Op basis van de laagste totaalprijs wordt het werk gegund.

Vroeg na de start van het onderzoek bleek dat de ontwikkeling van de lijstrisico-systematiek niet gedocumenteerd is. Uitgangspunten en handleidingen ontbreken. Doelen, criteria en voorwaarden voor gebruik zijn niet traceerbaar. Er werd vanwege geheimhouding geen inzicht gegeven in contractdocumenten waaruit deze randvoorwaarden eventueel te herleiden waren. Er diende voor het onderzoek te worden teruggevallen op gepubliceerde rapporten en standaardprocedures die momenteel bij de PPS en de PPS-contracten worden toegepast.

Eén zo’n standaard procedure is methode RISMAN die voorziet in het omgaan met risico’s bij Rijkswaterstaat. De methode RISMAN stamt uit begin 90-er jaren vorige eeuw en behelst het omgaan met risico’s tijdens een project. RISMAN gaat er bij risico’s vanuit dat een plan-do-check-act cyclus binnen de projecten tijdens de realisatie wordt doorlopen. RISMAN voorziet echter niet in duidelijke gedifferentieerde risicodefinities. Voordat de PPS werd toegepast, was een differentiatie van risico’s voorafgaand aan de gunning nooit noodzakelijk. Als er nadien toch over risico’s gesproken kon worden, werden de risico’s als vanzelf duidelijk. Om toch een inzicht te krijgen *wat* risico’s binnen de infrastructuur feitelijk zijn en *hoe* deze op basis van hun eigenschappen bij voorkeur ge-allocceerd dienen te worden, is hier eerst een literatuurstudie naar gedaan. In de literatuur komen een aantal definities herhaaldelijk terug, in detail zijn deze in hoofdstuk 2 en deels in de bijlage in detail weergegeven. Speciaal wordt voor het onderzoek Bing c.s. uit 2005 met betrekking tot een verdeling van risico’s bij PPS in de UK aangehaald. Hun voorgestelde verdeling naar “Macro-, meso- en microniveau” is gericht op de allocatie van risico’s

en beschouwt in 2005 expliciet de onderlinge relaties tussen partijen. Hun onderzoek is vrij recent en eveneens uit de periode waarin de lijstrisico-systematiek bij Rijkswaterstaat werd ontwikkeld.

Nadat door een betere definitie van risico’s er meer grip op risico’s is gekregen, is onderzocht hoe risico’s in de besluitvorming terugkomen. De lijstrisico-systematiek wordt namelijk toegepast voordat een contract afgesloten wordt, en consequenties uit het toepassen van de lijstrisico-systematiek kunnen bestuurlijke consequenties hebben wanneer de behandelde risico’s inhoudelijk bestuurlijke aspecten bevat. Voor een voorbeeld van zo’n risico kan het krijgen van een definitief Tracébesluit genoemd worden. Scalzo en Ten Heuvelhof laten zien dat er vanuit een bestuurlijke visie naast een projectoriëntatie altijd sprake zou moeten zijn van een proces-oriëntatie om met name de ambiguïteit van risico’s op te heffen. Ambiguïteit (Van Dale Groot woordenboek: dubbelzinnigheid) is een niet gebruikelijke term die slaat op het verschil in interpretaties dat partijen over een risico kunnen hebben. Ambiguïteit wordt in het begrippenkader specifiek toegelicht. De projectoriëntatie en procesoriëntatie uit de besluitvorming kennen beide hun eigen aandachtspunten, en deze worden dan ook aangegeven. Hoofdstuk 2 sluit af met een zestal vragen, die bij het beantwoorden inzicht geven in hoeverre de toegepaste procedures bij Rijkswaterstaat in (hoofdstuk 3) en de toegepaste methode in de casus (hoofdstuk 4) door theorie uit de literatuur zijn onderbouwd.

De procedures zoals Rijkswaterstaat die toepast ten aanzien van het werken met risico’s in PPS-contracten is aangegeven in hoofdstuk 3. De procedures voldoen aan de EU-regels ten aanzien van het gefaseerde overleg. De lijstrisico-systematiek is na te zijn opgestart tijdens de 2^e Coentunnel, verder uitgewerkt door PPS-Kennispool van Rijkswaterstaat. De lijstrisico-systematiek voorziet in een driedeling ten aanzien van de risicoallocatie: risico’s blijvend voor Rijkswaterstaat, risico’s gedeeld door Rijkswaterstaat en marktpartijen en alle overige risico’s. De risico’s die daarbij worden besproken zijn bepaald met behulp van methode RISMAN, die uitgaat van een klein aantal soorten risico’s. Aangegeven is hoe na de dialoog en de beprijzing door zowel publieke als de private partijen tot gunning wordt overgegaan nadat per private partij een plafondprijs is vastgesteld.

In hoofdstuk 4 is in casus “2^e Coentunnel-Westrandweg/Halfweg” onderzocht hoe er met de lijstrisico-systematiek is omgegaan. Deze casus was het eerste project waarbij “Lijstrisico’s” als de systematiek voor de risicoverwerking werd toegepast voorafgaand aan de gunning. Doordat er geen inzicht werd gegeven in de contractdocumenten, is de confrontatie met de literatuur en de procedures van Rijkswaterstaat alleen indirect. Naast de algemene documenten en rapporten die in de fase van het literatuuronderzoek uit hoofdstuk 2 gevonden werden, waren er enkele documenten specifiek voor de 2^e Coentunnel beschikbaar. Dit waren een voor publicatie bewerkt projectplan, de standaards “Modulair Model Aanbestedingsleidraad” en “PPS-code Rijksoverheid” en enkele evaluatierapporten van derden. Aan de hand van deze documenten en de algemene documenten is een uitgebreide lijst met detailvragen samengesteld. Door middel van interviews met sleutelfunctionarissen is vastgesteld hoe 'Lijstrisico's' bij de 2^e Coentunnel in de praktijk is gebracht.

In hoofdstuk 4 geeft het beantwoorden van de subvragen inzicht op wat er verwacht werd van de lijstrisico-systematiek, hoe deze werkte en hoe de gevonden verschillen te verklaren zijn.

De conclusies zijn als volgt en worden in paragraaf 5.1 onderbouwd:

1. De door Rijkswaterstaat opgestelde theorie om in de praktijk toe te passen is nieuw en wijkt af ten aanzien van de risicodefinities en risicocategorisering uit de wetenschappelijke literatuur,
2. De procesinnovatie 'Lijstrisico's' had zorgvuldiger door het *project*team uitgewerkt en ingevoerd kunnen worden als er meer aandacht voor voldoende *proces*management was geweest,
3. Het succes van “Lijstrisico’s” is achteraf niet objectief meetbaar,
4. De doelen, criteria en voorwaarden voor de lijstrisico-systematiek ontbreken, waardoor controle en aanpassingen na checks&balances niet uitgevoerd kunnen worden,
5. Er blijkt tussen het projectteam, de ministeries en de marktpartijen nog veel ambiguïteit te bestaan over wat een juiste wijze van communicatie is,
6. De lijstrisico-systematiek maakt onderdeel uit van de risicobeheersing. Om de lijstrisico-systematiek te hanteren als een beheersinstrument is een hoger detailniveau van de risico's dan nu gegeven in de Lijstrisico’s noodzakelijk,
7. Uit de casus blijkt dat de lijstrisico-systematiek suboptimaal functioneert voor de risicoallocatie en beprijzing van risico's. Een voorbeeld hiervan is dat de risicoallocatie niet bij alle Lijstrisico’s, zoals die bij “Kabels en Leidingen”, naar verwachting van RWS is verlopen,
8. Het beprijzen van de risico’s gaat bij Rijkswaterstaat op gevoel en is niet te relateren aan kostenramingen.

De aanbevelingen zijn als volgt en worden in paragraaf 5.2 gemotiveerd:

ten aanzien van de conclusies 1, 2, 3 en 4:

1. Maak een duidelijke keuze waarvoor de lijstrisico-systematiek bedoeld is en geef dit aan.

ten aanzien van de conclusie 5:

2. Om de communicatie over de functie van de lijstrisico-systematiek te ondersteunen wordt aanbevolen een *handreiking* met protocollen te maken, waarin minimaal de doelen met voorwaarden en een categorisatie naar macro-, meso- of microniveau zijn opgenomen, zodat alle partijen hun inspanningen op een effectief functioneren kunnen richten.

ten aanzien van de conclusie 7 en 8:

3. Aanbevolen wordt om te onderzoeken hoe de private marktpartijen de risico’s hebben geprijsd

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	2
SAMENVATTING	3
1 INLEIDING	7
1.1 “LIJSTRISICO’S” ALS LIJSTRISICO-SYSTEMATIEK IN PPS	7
1.2 PPS IN ALGEMENE CONTEXT.....	8
1.3 PROBLEEMANALYSE	9
1.4 PROBLEEMSTELLING.....	13
1.5 DOELSTELLING VAN HET ONDERZOEK	13
1.6 AFBAKENING VAN HET ONDERZOEK	13
1.7 DE OPBOUW VAN HET ONDERZOEK	14
2 THEORIE BETREFFENDE RISICO’S IN DE LITERATUUR	18
2.1 RISICO’S EN BEGRIPPEN RONDON RISICO’S	19
2.2 HET CATEGORISEREN VAN RISICO'S	21
2.3 DE RISICO’S VANUIT HET BESLUITVORMINGSPERSPECTIEF	25
2.4 THEORETISCH TOETSINGSKADER	31
2.5 SAMENVATTING	32
3 DE PRAKTIJK: HOE RIJKSWATERSTAAT DE LIJSTRISICO’S BIJ PPS TOEPAST	33
3.1 PPS-CONTRACTEN: DE HANDLEIDING PPC EN AANBESTEDINGSLEIDRAAD DBFM.....	34
3.2 RISICO’S IN PROJECTEN BIJ RIJKSWATERSTAAT	37
3.3 HET SYSTEEM “LIJSTRISICO’S” VAN PPS-KENNISPOOL	40
3.4 DE ALLOCATIE NA BEPRIJZING VAN RISICO’S BINNEN 'LIJSTRISICO'S'	41
3.5 DE TOEGEPASTE PLAFONDPRIJS EN GUNNING	42
3.6 TOETSING PRAKTIJK AAN THEORETISCH KADER.	42
4 CASUS 2^E COENTUNNEL-WESTRANDWEG/HALFWEG	45
4.1 HET PROJECT “2 ^E COENTUNNEL/WESTRANDWEG/HALFWEG”.	46
4.2 HOE HET SYSTEEM 'LIJSTRISICO'S' GEDOCUMENTEERD IS	49
4.3 INVULLING KERNBEGRIPPEN.....	54
4.4 ERVARINGEN UIT HET TOEPASSEN VAN DE LIJSTRISICO-SYSTEMATIEK	58
4.5 TOETSING CASUS AAN THEORETISCH KADER.	60
5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	62
5.1 CONCLUSIES:	62
5.2 AANBEVELINGEN:	66
5.3 REFLECTIE	69
BIJLAGEN	70
LITERATUURLIJST	113

1 Inleiding

1.1 “Lijstrisico’s” als lijstrisico-systematiek in PPS

Rijkswaterstaat heeft voor het verwerken van risico’s een systematiek ontwikkeld die zij “Lijstrisico’s”¹ noemt. Deze lijstrisico-systematiek wordt alleen toegepast voor contracten op basis van de Publiek-Private Samenwerking (PPS). De doelen van de lijstrisico-systematiek zijn:

- dat na overleg met marktpartijen wederzijds afgestemd is welke risico’s er bij de realisatie van een project te verwachten zijn,
- dat risico's objectief worden toegewezen aan de partij die het best in staat is deze risico’s te beheersen.

Dit toewijzen wordt bij de PPS-Kennispool *alloceren* genoemd. De risico’s worden gealloceerd bij de publieke partij of de private partij of gedeeld door beiden. Het toebedeeld krijgen van een risico houdt ook het beheersen van het betreffende risico in. De allocatie wordt vervolgens in een PPS-contract vastgelegd.

De opdrachtgever voor dit onderzoek is de PPS-Kennispool² van Rijkswaterstaat. Het verwerken van risico’s binnen het PPS-kader wordt onderzocht. Verbeteringen worden zo mogelijk voorgesteld. Het is de verantwoordelijkheid van de PPS-Kennispool om mogelijke verbeteringen in de lijstrisico-systematiek door te voeren.

¹ in paragraaf 1.3.3 wordt de aanzet tot “Lijstrisico’s” omschreven; in detail volgt de werkwijze met de lijstrisico-systematiek in paragraaf 3.3

² De PPS-Kennispool is in 2006 opgericht als onderdeel van Directoraat- Generaal Rijkswaterstaat van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en gevestigd in Den Haag.

1.2 PPS in algemene context

Ruim tien jaar na introductie in Nederland is de Publiek-Private Samenwerking of PPS een algemeen bekende en erkende contractvorm. PPS kreeg vorm nadat in 1999 het “Actieplan Professioneel Inkopen en Aanbesteden” door de Minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer werd aangeboden, met daarin een voorgenomen overheidsbeleid gericht op het stimuleren van innovatie en de onderlinge samenwerking met marktpartijen. Sinds 1999 geeft het ‘Kenniscentrum Publiek-Private Samenwerking’ van het Ministerie van Financiën invulling aan de ontwikkeling van PPS in Nederland. In PPS-contracten komen vormen voor zoals Design-Build (DB) al dan niet gecombineerd met Engineering (E), Finance (F) en Maintenance (M) voor. In Nederland vindt het toepassen van PPS contracten steeds meer haar weg.

Het IMF stelt dat PPS-contracten gewoonlijk worden afgesloten in landen met veel overheidsschuld, een groot samengesteld marktvolume van vraag en aanbod hebben, een stabiele macro-economie hebben en een effectieve wetgeving kennen.

Het IMF beschouwt in het bijzonder de invloeden van risico’s op financiële aspecten. Ten aanzien van de communicatie tussen partijen geeft het IMF aan dat de huidige regelgeving gericht is op transparantie en “...they prohibit extensive informal consultation and communication between the parties (which is essential)” (IMF, 2006). Ook de Europese Unie baseert de allocatie van risico’s op financiële aspecten. Tevens merkt de EU als voorwaarde op dat risico’s zijn te transporteren naar partijen die deze het beste kunnen managen en dat risico’s niet dienen te worden behandeld als “... (to be) transferred for the sake of doing so .” Risicoallocatie dient oordeelkundig en te worden toegepast binnen een door regelgeving gegarandeerd transparant proces (EC, dir.gen. Regional Policy, maart 2007)

De essentie is dat de nadruk in EU-regelgeving ligt op financiële aspecten en dat overleg vooraf door EU-regelgeving wordt beperkt

1.2.1 Hoe Rijkswaterstaat PPS toepast

Door de PPS-Kennispool van Rijkswaterstaat worden PPS-contracten gedefinieerd als Design-Build-Finance-Maintain (DBFM) contracten (april 2007, Jan van Schoonhoven, hoofd PPS-Kennispool).

De PPS-Kennispool ziet de volgende voordelen in het toepassen van PPS:

- PPS biedt meer dienstverlening voor hetzelfde geld of dezelfde dienstverlening voor minder geld,
- PPS maakt maximaal gebruik van kennis, denkkracht en creativiteit van de marktpartijen voor betere oplossingen,
- PPS biedt marktpartijen de ruimte tot innovatie,
- PPS kan de realisatie van projecten versnellen,
- PPS biedt een grotere zekerheid inzake planning en budget.

Opvallend genoeg wordt het afstemmen of toewijzen van risico’s door de PPS-Kennispool niet als voordeel genoemd.

Rijkswaterstaat beslist aan de hand van een aantal criteria³ of een project onder PPS zal worden uitgevoerd. De beslissing wordt op basis van financiële criteria genomen, nadat zowel kwaliteiteisen als de te verwachten risico’s gekapitaliseerd respectievelijk geprijsd zijn.

1.3 Probleemanalyse

De lijstrisico-systematiek is in 2005 door Rijkswaterstaat zelf ontwikkeld.

Deze paragraaf gaat in volgorde in op:

- Hoe voor 2005 risico’s werden verwerkt in PPS-contracten (2005 als invoering van de lijstrisico-systematiek),
- wat de ervaringen daaruit zijn,
- wat er nieuw is aan het omgaan met risico’s binnen PPS door het gebruik van de lijstrisico-systematiek,
- wat de recente ervaringen daaruit zijn,
- wat de probleemstelling is.

1.3.1 De risicoverwerking tot 2005

Tot medio jaren 1990 stelde Rijkswaterstaat zelf de volledige contracten op. In deze contracten werden risico’s en het werken met risico’s niet specifiek per risico behandeld. Contractbepalingen voorzagen er alleen in dat de consequenties uit optredende risico’s in algemene zin contractueel bepaald werden. Dit spitste zich hoofdzakelijk toe op de het verrekenen van te maken kosten en het beperken van tijdverlies, vaak door middel van boetes. Rijkswaterstaat werd als opdrachtgever

³ in paragraaf 3.1 wordt aangegeven hoe het Rijkswaterstaatbeleid van het toetsten op deze criteria is.

geacht op voorhand te hebben overwogen welke risico’s zouden kunnen optreden en eventueel bijhorende maatregelen in de contracten te hebben opgenomen.

De gehanteerde systemen van risicobeheersing werden volgens het Rijkswaterstaat systeem RISMAN⁴ gestandaardiseerd. De inbreng van opdrachtnemers werd niet duidelijk gedefinieerd. Communicatie was sporadisch gedefinieerd, was veelal hiërarchiek in de verhouding opdrachtgever versus opdrachtnemer, zonder aandacht voor feedback met checks and balances en eenzijdig gericht op het *verstrekken* van informatie en niet op het samen opstellen van documenten. Er zijn uitvoerige *controle*-procedures aanwezig die de registratie en handhaving inzake kwaliteit en kwaliteitsborging beslaan.

1.3.2 De ervaringen in het omgaan met risico’s

Voor het vak SPM 5905 Preparation Master Thesis is in 2007 een studie verricht naar de manier waarop er door Rijkswaterstaat met risico's werd omgegaan binnen PPS contracten.

De ervaringen in het omgaan met risico’s zijn vastgelegd in het artikel uit de voorstudie met als titel: “Public Private Partnership (PPP) als Publiek Private Samenwerking (PPS) 5 jaar na de introductie bij Rijkswaterstaat (RWS): *hoe gaat RWS Bouwdienst na 5 jaar ervaring met risico’s binnen PPP/PPS contracten om?*” van maart 2007 (zie bijlage) waarvan onderdelen in dit rapport verkort zijn opgenomen. Deze voorstudie behandelde hoe risico’s in algemene zin door Rijkswaterstaat en Rijkswaterstaat Bouwdienst, nu Rijkswaterstaat Dienst Infrastructuur, benaderd werden. Belangrijke conclusies en delen van de tekst zijn in dit rapport opgenomen, in de bijlage is het hele artikel toegevoegd.

Aanleiding tot de opdracht waren resultaten uit de voorstudie. De voorstudie was een assessment om inzicht te krijgen in de gehanteerde Risicoverwerking in het algemeen en de gehanteerde Risicoverwerking bij PPS-Kennispool.

In het vooronderzoek werd geconcludeerd:

- er blijken geen procedures te zijn anders dan het ‘gebruik’ om voor ieder project afzonderlijk, zonder vastgestelde richtlijnen, tabellen met risico’s en eventuele beheersaspecten op te stellen,
- in de evaluaties komt het begrip “risico” zelfs niet voor. Rapport “Evaluatie Beukenhorst, rw 14/N44” geeft - als een schoolse beoordeling - , waarderingen S(lecht), O(nvoldoende), V(oldoende) of G(oed) voor projectaspecten, waarbij een nesten van eisen voorkomt uit het oorspronkelijke Programma van Eisen. Het evaluatierapport over de A10-West beslaat zeer uitvoerig alle fasen vanaf ontwerp t/m uitvoering en oplevering, maar ook hier komt het begrip “risico” niet terug, alleen als verwijzing naar ‘onzekerheid’ binnen kwaliteitsborging,
- de diverse handleidingen, voorschriften e.d. beschrijven op welke wijze risico’s dienen te worden vastgesteld. Er ontbreekt echter een standaard procedure inzake de behandeling van risico’s, dat wil zeggen hoe deze gerubriceerd of overzichtelijk gemaakt dienen te worden en hoe beheersmaatregelen dienen te worden opgesteld,
- De gecombineerde effecten van zowel het werken volgens nieuwe methodieken PPS met haar risicomanagement *en* de implementatie van reorganisaties bij zowel Rijkswaterstaat Directoraat

⁴ Het risicomanagement bij Rijkswaterstaat volgens de Risman-systematiek wordt in hoofdstuk 3.2 uiteengezet

Generaal als Rijkswaterstaat Bouwdienst (meer afstand, meer markt) zijn niet in rapporten, documenten, voorschriften o.i.d. inhoudelijk aangegeven,

- De beleving van risico’s wordt binnen de organisatie sterk beïnvloed door individuele ervaringen, waarbij er geen verschil wordt gemaakt tussen menselijk falen of technische fouten [5] de zgn. ‘slips’ of ‘mistakes’, [5], (Norman,1983). Er worden geen scenario’s in welke vorm dan ook toegepast zoals ‘chain-scenario’ of ‘snapshot-scenario’. De keuze van risico’s en beheersmaatregelen zoals geput uit de bronnen lijken sterk onderhevig aan “”saliency-effect” [5] als ‘het, min of meer toevallig, voorhanden zijn’ en “recency-effect” als ‘het recent hebben ervaren’ volgens Plous [15]. Dit alles impliceert een nogal ad-hoc benadering met *duidelijk temporeel* karakter van de risicokeuze,
- de ervaringen inzake risicomangement binnen de projecten van Rijkswaterstaat zijn niet duidelijk gedocumenteerd, in tegenstelling tot tijdmanagement, kwaliteitmanagement of financieel management.

De bevindingen uit de voorstudie stroken met persoonlijke ervaringen dat risicoverwerking in het kader van life-cycle aspecten alleen bekend was vanuit het project Verbreding A4 Burgerveen-Leiden (2006). Tevens was dit één van de eerste projecten waar een vorm van communicatie als *overleg voor de aanbesteding* is gehouden onder een UAV-gc contract, betiteld als concurrentiegerichte dialoog.

PPS-Kennispool van Rijkswaterstaat heeft in april 2007 bij monde van de heer Van Schoonhoven aangegeven de algemene bevindingen uit de voorstudie te onderschrijven.

1.3.3 Het omgaan met risico’s binnen PPS met "Lijstrisico's"

Op het moment dat Rijkswaterstaat niet meer de ontwerpen maakt, of gemaakte ontwerpen niet tot in detail controleert is het voor Rijkswaterstaat niet meer mogelijk op voorhand een sluitende risicoanalyse te maken. Het is Rijkswaterstaat niet volledig bekend welke risico’s er allemaal te verwachten zijn. Voordat zij een contract op kan stellen heeft Rijkswaterstaat daarom informatie nodig over risico's afkomstig van de partij die het ontwerp maakt en ook uitvoert in het geval van Design-Build. De partij die deze informatie kan geven is de private marktpartij. Daarnaast wil Rijkswaterstaat vooraf inzicht krijgen of een marktpartij in staat is om een risico te beheersen. Het communiceren over deze informatie met de marktpartijenvoorafgaand aan de gunning en contractering gaat sinds 2005 bij PPS via de lijstrisico-systematiek.

1.3.4 De ervaringen uit eerste toepassing "Lijstrisico's"

De PPS-Kennispool vindt de lijstrisicosystematiek “up-to-date” en ziet Lijstrisico’s als een goed instrument. De PPS-Kennispool geeft aan het belangrijk te vinden dat de lijstrisico-systematiek onderzocht wordt. Onder het onderzoek valt het vaststellen welke doelen met hun voorwaarden en criteria binnen de overheid zijn gedefinieerd.

In 2007 stelde bureau Horvat een evaluatie op. In het rapport is aangegeven dat er na overleg met betrekking tot de lijstrisico-systematiek weinig sprake is van samenwerking en bestuurskundige synergie. Marktpartijen voelden zich tijdens de aanbesteding 2^e Coen-tunnel “belazerd”, niet door de toepassing van de lijstrisico-systematiek maar door de wijze waarop Rijkswaterstaat de risico’s beprijsde⁵ (Horvat 2007).

In 2008 werd door Eversdijk & Korsten een vermeend falen van PPS-alliantie bij de 2^e Coentunnel aangehaald. Zij stellen dat er geen sprake is van overleg of alliantie waarna PPS alleen als concessiemodel overblijft. Verder dat het Rijkswaterstaat is die de risico’s aandraagt en deze vervolgens door de marktpartijen laat beprijsen. De juistheid van deze werkwijze als PPS werd door hen ter discussie gesteld. (Eversdijk en Korsten, 2008).

⁵ in paragraaf 4.2 wordt aangegeven hoe het beprijsen van risico’s in de casus verliep

1.4 Probleemstelling

De ervaringen zoals aangegeven in paragraaf 1.3.2 en de discrepantie tussen de ervaringen van PPS-Kennispool en die van Horvat en Eversdijk & Korsten als naar verwezen in paragraaf 1.3.4 geven genoeg aanleiding tot het uitvoeren van nader onderzoek.

De probleemstelling is dat de risicoverwerking gebaseerd wordt op individuele ervaringen waarbij het risicomanagement niet duidelijk is gedocumenteerd. Het resultaat van het gevolgde overleg binnen de PPS is dat Rijkswaterstaat de risico’s aandraagt, zelf beprijsst en vervolgens door de private partijen laat beprijsen waarna op basis van de laagste prijs een risico gealloceerd wordt. Of op deze wijze de risico’s objectief op de best mogelijke manier na wederzijdse afstemming worden toegewezen wordt onderzocht.

1.5 Doelstelling van het onderzoek

Doelstelling:

Doel van het onderzoek is het achterhalen of de praktische toepassing van risicoverwerking door allocatie met behulp van de lijstrisico-systematiek verbeterd kan worden.

1.6 Afbakening van het onderzoek

Zoals alle systemen wordt de lijstrisico-systematiek periodiek aangepast aan voortschrijdende inzichten. Als eerste afbakening is een peildatum voor het onderzoek vastgesteld. Daarmee wordt duidelijk welk stadium van de lijstrisico-systematiek is onderzocht. Hiervoor is 1 oktober 2008 gehanteerd. Een tweede afbakening is dat er geen aandacht is besteed aan maatschappelijke risico’s, aangezien deze in de lijstrisico-systematiek ook niet aan bod komen. Een derde afbakening is dat de lijstrisico-systematiek een onderdeel is van een besluitvormingsproces dat zich voltrekt vanaf de eerste ideeën voor een *groot* project tot en met de contractering van een aannemer. Risico’s verbonden met besluitvorming, voor zover die het overleg met de aannemer betreffen, dienen in het onderzoek betrokken te worden.

De wijze waarop de lijstrisico-systematiek is opgesteld en ingevoerd wordt onderzocht over de perioden 2004 tot peildatum oktober 2008 (2004: opstellen contract 2^e Coentunnel in PPS, 2005: start aanbesteding 2^e Coentunnel en 2008: gunning contract 2^e Coentunnel).

1.7 De opbouw van het onderzoek

Het onderzoek is gemodelleerd als een gefundeerde theoriebenadering (Verschuren en Doorewaard, 2005). Volgens deze benadering wordt vanuit een zoekende houding verklaringen gezocht voor verschillen die volgen wanneer empirische bevindingen en theoretische concepten tijdens het onderzoek met elkaar worden vergeleken. Daarmee wordt het uitgangspunt van het onderzoek dat op basis van een confrontatie tussen bestaande praktijk versus theorie aanbevelingen zijn te doen om de huidige lijstrisico-systematiek te verbeteren. Mocht er echter ‘niets te verbeteren zijn’, dus er kunnen geen wezenlijke wijzigingen voorgesteld worden, dan bewijst deze abductie dat de huidige lijstrisico-systematiek tevens het theoretisch best haalbare is. De risicoverwerking middels “Lijstrisico’s” is dan optimaal en ongewijzigd toe te passen.

Dit hoofdstuk gaat in op de onderzoeksvragen, het onderzoeksmodel en de onderzoekstrategie.

1.7.1 De Centrale onderzoeksvraag

uit de probleemanalyse volgt de centrale vraag voor het onderzoek:

“Geven ervaringen met “Lijstrisico’s” als risicoverwerking bij PPS-contracten aanleiding tot het wijzigen van de systematiek ? ”

1.7.2 De subonderzoeksvragen

1] *“Hoe is het systeem van risicoverwerking, het systeem “Lijstrisico’s”, als ‘State of affairs’ ingevoerd en gedocumenteerd?”*

2] *“Welke (proces)doelen, definities en voorwaarden t.a.v. risicoverwerking zijn door de partijen Rijkswaterstaat en EZ in 1999 (Actieplan EZ; als start PPS) gesteld?”*

3] *“Wat zijn vanuit het theoretisch toetsingskader de aspecten die bij het werken met risico’s betrokken zijn?”*

4] *“Wat zijn in de praktijk de ervaringen indien de risicoverwerking tot op peildatum met de lijstrisico-systematiek in PPS-contracten bij Rijkswaterstaat wordt beschouwd?”*

5] *“Welke aanbevelingen kunnen worden opgesteld om het werken met “Lijstrisico’s” efficiënter te laten verlopen?”*

1.7.3 Het onderzoeksmodel

Zoals in de probleemstelling is aangegeven is het uitgangspunt dat er aanleiding is voor verder onderzoek. Het model richt zich dan ook op voor te stellen verbeteringen in de lijstrisico-systematiek.

Het onderzoeksmodel wordt grafisch weergegeven door de volgende figuur, waarbij de letters (a1) t/m (d1) verwijzen naar de strategie als aangegeven in paragraaf 1.7.4:

Onderzoeksoptiek voor het onderzoek naar het systeem “Lijstrisico’s”

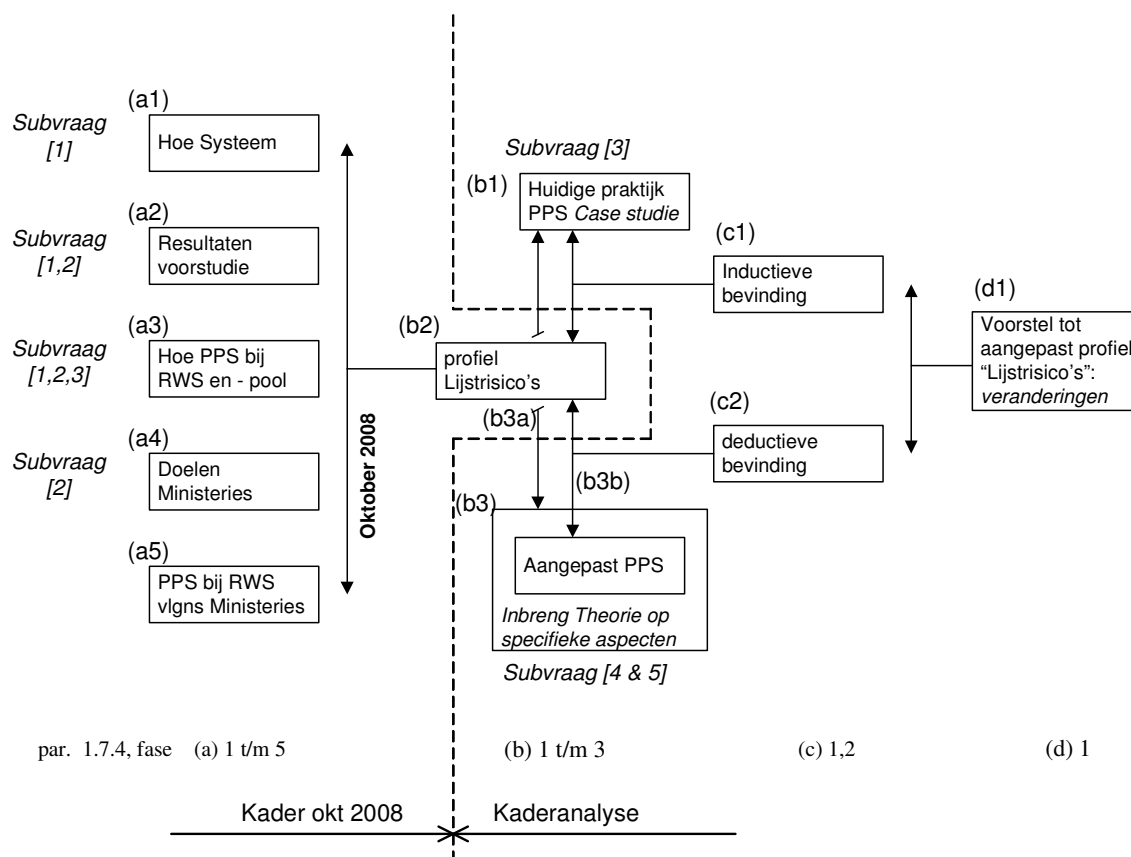


fig 1.1 Model onderzoekstrategie

De te verrichten activiteiten bij (a) t/m (d) zijn vermeld in paragraaf 1.7.4.

1.7.4 de onderzoekstrategie

De onderstaande strategie, met de grafische representatie in “1.7.3 Modelbouw” bestaat op de peildatum 1 oktober 2008 uit het volgende.

Onderzocht wordt of de gevoerde lijstrisico-systematiek voldoet aan de uitgangspunten van RISMAN-systematiek, de “Handleiding Publiek Private Comparator” van het Ministerie van Financiën en het “Modulair Model Aanbestedingsleidraad voor projecten volgens de DBFM-Basisovereenkomst-versie 1.0” van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. In beschikbare literatuur wordt gezocht naar uitgangspunten, definities en voorwaarden met betrekking tot risico’s en de risicoverwerking. In interviews wordt in details om toelichting gezocht. Na een confrontatie tussen de theorie en de praktijk kan vastgesteld worden welke aanbevelingen tot verbeteringen gedaan kunnen worden.

Met de informatie die beschikbaar is in oktober 2008 wordt vastgesteld hoe de risicoverwerking binnen PPS volgens de PPS-Kennispool met de lijstrisico-systematiek zou moeten werken. Dit wordt vervolgens vergeleken met de praktijk. Praktijkervaringen worden onderzocht aan de hand van evaluaties gecombineerd met de uitkomsten uit interviews. De confrontatie tussen praktijk en het theoretisch mogelijke leidt tot conclusies waaruit aanbevelingen voortvloeien om de lijstrisico-systematiek te verbeteren.

De strategie als theoriegericht onderzoek is drie-ledig:

1. theorievormend onderzoek: een onderzoek naar hoe aspecten inzake risico’s en de risicoverwerking inclusief beheersing in de lijstrisico-systematiek (het “systeem Lijstrisico’s”) aanwezig dienen te zijn,
2. theoretietoetsend onderzoek: is een kwalitatief onderzoek naar de huidige praktijk in een case-studie die ruim genoeg is om inductieve bevindingen op te kunnen stellen t.a.v. het gedachte profiel volgend uit 1, Vastgesteld wordt of er door veranderde inzichten en theorieën, deductieve, bevindingen opgesteld kunnen worden,
3. aansluitend worden afwijkingen ten opzichte van het theoretisch projectkader duidelijk en zijn aanbevelingen te geven, of op zijn minst wordt de bestaande werkwijze bevestigd.

De resultaten uit “1” en “2” leiden tot beantwoorden van het deel in de centrale vraag: “...(is er) aanleiding tot verandering...”, waarna aanbevelingen tot verbeteringen opgesteld kunnen worden op basis van de resultaten uit “1”.

Hieronder staat een overzicht van de te volgen stappen.

De letters van de opsomming komen terug in het figuur in subparagraaf “1.7.3 Het onderzoekmodel”,

(a1) na bureauonderzoek van publicaties werden, na confrontatie met specialisten PPS-Kennispool, vastgesteld hoe systeem “Lijstrisico’s is ingericht. Subvraag 1 wordt beantwoord: “*Hoe Systeem*”, (a2) bureauonderzoek van publicaties en archiefmateriaal en interviews met specialisten van diverse organisaties verdiepten de bevindingen uit het vooronderzoek. Onderzocht wordt welke ervaringen tot welke veranderingen hebben geleid. Subvragen 1 en 2 worden beantwoord: “*Resultaten voorstudie*”,

(a3) in interview(s) met specialisten van PPS-Kennispool werden de laatste ontwikkelingen inzake risicoverwerking bij PPS-kennispool vastgesteld. Subvraag 1,2 en 3 worden beantwoord: “*Hoe PPS bij RWS en –pool*”,

(a4) na bureauonderzoek werden tijdens de interviews met specialisten van de ministeries de criteria en voorwaarden vastgesteld. Subvraag 2 werd beantwoord: “*Doelen Ministeries*”,

(a5) na interview(s) met specialisten van de ministeries EZ en Financiën werden de laatste ontwikkelingen inzake de risicoverwerking vastgesteld. Subvraag 5 werd beantwoord: “*Waaruit PPS met de lijstrisico-systematiek volgens de Ministeries dient te bestaan*”,

(b2) Uit a1..5 volgde een theoretisch profiel hoe de lijstrisico-systematiek in oktober 2008 zou moeten werken. Dit leidde tot “*Profiel Lijstrisico’s*”,

(b1). Evaluatierapporten werden bestudeerd en zonedig is naar een verdieping in de informatie gezocht tijdens de interviews met sleutelpersonen binnen Rijkswaterstaat. Onderzocht werd of resultaten binnen de projecten voor PPS-Kennispool overeenkwamen met verwachtingen. De uitkomsten worden bepaald als: “*Huidige praktijk PPS*”,

noot:

in deze fase vond een combinatie van de Gefundeerde theoriebenadering met de Casestudy plaats.

(b3) onderzocht werd in hoeverre de praktijkervaringen, uit fase (b1), afwijken t.o.v. het gewenste, uit fase (b2). Literatuurstudie en gesprekken met deskundigen verdiepten de specifieke bevindingen.

(b3a) Hoe kunnen de afwijkingen verklaard worden? Onderzocht werd welke, ook internationale, specifieke theorieën hierbij waren te betrekken.

(b3b) Onderzocht werd welk deel van de onder (b3a) gevonden theorie al dan niet onder condities afwijkingen corrigeert, en zodoende leidde tot een aangepaste Risicoverwerking PPS. Subvraag 4 werd beantwoord,

(c1) Uit een eerste confrontatie van de praktijkervaringen uit de case met het huidige profiel volgden inductieve bevindingen, als voorlopig antwoord op de onderzoeksvraag. Hierbij werd gebruik gemaakt van Secundair empirisch vergelijken [Verschuren, Doorewaard, blz. 178],

(c2) Uit een confrontatie van het huidige profiel met het theoretisch kader met haar premissen uit (b3b) volgden deductieve opgestelde bevindingen. Afwegingen vonden plaats naar het kader uit een eerdere fase, fase (b2), Hierbij werd gebruik gemaakt van Primaire theoretische vergelijken [Verschuren, Doorewaard, blz. 178],

(d1) Op basis van het gegroeide theoretische concept tijdens het onderzoek werden hierna aanbeveling tot verbeteringen opgesteld.

2 Theorie betreffende risico’s in de literatuur

In dit hoofdstuk wordt uit de relevante theoretische literatuur een éénduidig theoretisch kader uitgewerkt.

Het kader bevat de definities en begrippen die voor risicoverwerking essentieel zijn. De gevoerde methodieken van Rijkswaterstaat en een casus worden getoetst op dit kader getoetst. In de voorlaatste subparagraaf van dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader geresumeerd.

Naast de definities en de begrippen van risico's zijn de aandachtspunten die betrekking hebben op risico's binnen de besluitvorming na het overleg voorafgaand aan de gunning van belang. Voordat de gunning plaatsvindt is er geen sprake van een project met daarin de publieke en private partijen. Wat in het overleg besproken wordt heeft invloed op het besluitvormingsproces ten aanzien van het project. De besluitvorming leidt tot het contract waarin verplichtingen en verhoudingen van partijen stollen tot bepalingen. De aandachtspunten bepalen het type contract en de manier waarop er in dit contract met risico's wordt omgegaan, zoals deze risico's volgen uit het overleg.

Grote projecten kennen gewoonlijk een sterke projectoriëntatie. Vanuit de bestuurskunde is een ander type management bekend: de procesoriëntatie.

Er wordt daarom in dit hoofdstuk gezocht naar theorieën ten aanzien van de procesoriëntatie en ten aanzien van de projectoriëntatie:

- ten aanzien van het *voortraject* met overleg tot contractering: welke aandachtspunten komen terug in de gangbare theorieën rondom een besluitvormingproces?
- ten aanzien van de *contractrealisatie*: waar dient het inhoudelijk binnen de *projecten* om te gaan als het beheersen van risico's betreft?

Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting nadat in de voorlaatste paragraaf het theoretisch kader is aangegeven.

2.1 Risico’s en begrippen rondom risico’s

Onderdeel van het theoretisch kader zijn de te hanteren begrippen. In deze paragraaf komen de volgende aan de orde. Wat zijn risico’s en welke risico’s zijn van belang? Hoe zijn deze *risico’s te definiëren* en welke soorten risico’s hebben direct betrekking op de *risicobeheersing*? Aangegeven wordt hoe project- en procesrisico’s voor Rijkswaterstaat van belang zijn. Een aantal *risicocategorieën* wordt aangegeven die bij infrastructurele werken ten aanzien van allocatie en beheersing belangrijk zijn.

Het woord risico komt etymologisch voort uit het 16^e eeuwse Italiaanse *risco* dat staat voor ‘steile rots’. Daarvan zijn de werkwoordvorm *risicare* of *rischiare* afgeleid, dat zoveel betekend als het omzeilen van een klip of rots. Risico’s worden van oudsher in een negatieve context geplaatst. Toch wordt risico in het Nederlands vaak ingevuld als ‘kans maal gevolg’. Deze ‘kans’ komt in de Engelstalige literatuur, dat overvloedig voor dit onderzoek is geraadpleegd, terug als ‘probability’, nooit als ‘chance’. Waar het Nederlandse ‘kans’ ook toeval, en daarmee ‘hopen’!, of (on)geluk insluit, slaat ‘probability’ in context van ‘mogelijkheid’ meer op een fenomeen waarnaar gerekend en geregeld zou kunnen worden.

Wat feitelijk onder een ‘risico’ dient te worden verstaan volgt uit de context en kan in de internationale literatuur, cultureel, verschillend zijn.

Risico’s:

Risico’s afdoen als simpelweg “kans maal gevolg” geeft het begrip te kort weer.

Dit impliceert een te hoog statisch en deterministisch gehalte: alsof een risico een eenvoudige term met alleen twee variabelen zou zijn.

Ten behoeve van de beheersing is het beter een risico te benaderen als “... een procesketen waarbij oorzaak, blootstelling en schadelijk gevolg onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn” (Halman 1994). Halman beschouwt de procesketen van het optredende risico na een eerste ontleding waarbij ‘de kans als toevalsfactor’ separaat gehouden wordt en het daadwerkelijk optredende risico’s in beschouwing worden genomen.

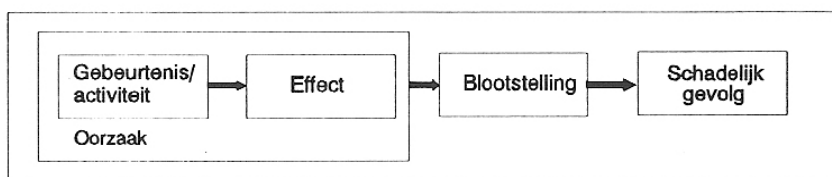


fig 2.1 “Halman,1994, Risico als een procesketen”

Het ‘gevolg’ is daarmee gedefinieerd als procesketen, en niet als een op zich staande gebeurtenis of manifestatie. Deze benadering impliceert dat gezien vanuit de keten oorzaak-blootstelling-gevolg een risico als gebeurtenis het ‘schadelijke gevolg’ als uiteindelijk effect al in zich besloten heeft. Bij de categorisatie van de risicodefinities blijkt dat ten aanzien van de ‘blootstelling’ beschermende of mitigerende beïnvloeding mogelijk is. Het voorkomen van een risico, als wegnemen van de oorzaak, wordt geschakeerd onder de blootstellinggerichte risicodefinitie.

Projectrisico’s:

Bij de infrastructurele werken bij Rijkswaterstaat zijn *projectrisico’s*⁶ aanwezig. Door het tekenen van het contract liggen de contouren van een project vast: wat, waar, door wie, wanneer, onder welke condities en tegen welke vergoeding is bepaald. Deze inhoudelijke afbakening versterkt het benaderen van het bouwproces bij Rijkswaterstaat als een project.

Procesrisico’s:

Door de verscheidenheid aan ontwikkelingen die zich voor kunnen doen binnen en buiten een project, laten risico’s zich niet ex-ante voor de gehele duur van een project vangen. Dit geldt des te meer voor projecten bij Rijkswaterstaat met gebruikelijk jarenlange doorlooptijden. De projecten krijgen dan bijna het karakter van een continue proces. Verderop in dit hoofdstuk wordt aangegeven waarom met name een proces-oriëntatie naast een projectoriëntatie in staat is de dynamiek uit het continue proces van risicoverwerking te adresseren.

Het niet volledig kunnen bepalen van alle risico’s voorafgaand aan de gunning maakt naast het hebben van een projectoriëntatie het hebben van een procesoriëntatie door besluitvormers voor het te voeren overleg noodzakelijk. Dit houdt in dat er onderscheid gemaakt dient te worden tussen de (bestuurlijke) *procesrisico’s*⁷ die kunnen optreden voorafgaand aan de gunning c.q. contractering en de *projectrisico’s* die betrekking hebben op het project binnen haar contractomgeving tijdens de doorlooptijd van het contract.

Risicobeheersing:

Voor de beide soorten risico's, *projectrisico’s* en *procesrisico's*, is uiteindelijk een vorm van *risicobeheersing*⁸ het doel. Risicobeheersing zou bij risico’s gezien als “kans maal gevolg” alleen het verkleinen van de kans van optreden en het beperken van schadelijke gevolgen in kunnen houden. Dit is passieve preventie die op criteria uit wetten, voorschriften, normbladen e.d. gebaseerd is. Door risico’s te zien als procesketen kan actief met risicobeheersing worden omgegaan (en naar worden gemanaged) wanneer wordt geconcentreerd op het beïnvloeden van de blootstelling. Voor beheersing is het van belang wie de blootstelling optimaal kan beïnvloeden en bij wie daarmee het risico bij voorkeur gealloceerd dient worden.

Ambigüiteit:

Hoe risico’s terugkomen volgt nadat een ander begrip ten aanzien van menselijk handelen bij risico’s is geïntroduceerd: *de ambigüiteit*.

Ambigüiteit, als onderdeel van het begrippenkader, gaat over persoonlijke interpretaties. Onzekerheid duidt op een gebrek aan informatie. Ambigüiteit en onzekerheid zijn niet los van elkaar te zien. Het alloceren van risico’s binnen PPS bij partijen die deze het best kunnen beheersen (Scalzo, 2002, blz. 111) wordt aangevuld met dat het de kunst is interpretaties geaccepteerd te krijgen zodat hoogstens onzekerheden overblijven die door partijen zelf kunnen worden beheerst (Scalzo naar Huigen, 1993, blz. 114). Als in het vooroverleg de stappen in de besluitvorming vanaf ambigüiteit naar de *projectrisico’s* worden genomen, dient in ieder geval eerst een gezamenlijke betekenis aan het ambigue gegeven te worden zodat het ambigue als een onzekerheid is op te vatten. Dit geeft een dynamiek van risico’s die de spanning tussen onzekerheid en ambigüiteit betreft en in ieder geval een mate van stolling (Scalzo spreekt over een “samenwerkingsarrangement) moet hebben bereikt voordat tot contractering kan worden overgegaan. De ambigüiteit, zoals deze daarna volgt uit (nieuwe) inzichten en ontwikkelingen of

⁶ de definitie van een *projectrisico* volgt in paragraaf 2.2 ad(5)

⁷ de *procesrisico’s* volgen in paragraaf 2.3

⁸ beheersing van *procesrisico’s* volgt in paragraaf 2.4, van *project-risico’s* in paragraaf 2.5

interpretaties, is door iedere partij op zich te managen. Hiervoor dient een proces te worden ingericht waarin het *opheffen van de ambiguïteit* een risicoconstructie wordt en het omgaan met onzekerheid een risicoreductie met bijhorende beheersing. Onderdeel van dit *procesmanagement* is het komen tot een gemeenschappelijk interpretatiekader en haar betekenisverlening, en *projectmanagement* voor de inhoudelijke ordening van het interpretatiekader (Scalzo en Ten Heuvelhof, 2002).

Het overleg voorafgaand aan de contractering dient zoveel ruimte te bieden dat de ambiguïteit (als verschil in interpretaties) tussen partijen wordt opgeheven.

2.2 Het categoriseren van risico's

De categorisatie van risico’s draagt bij aan een heldere risicoperceptie binnen een PPS-contract. Om voorafgaand aan de gunning van een PPS-contract duidelijkheid te krijgen over wat er beheerst dient te worden, geeft Bing aan dat “Some form of categorisation of project risks is needed if clear understanding about risk is to be shared by the stakeholders in PPP/PFI project” (Bing, 2005). Scalzo ging Bing hierin voor door te stellen “Het vooraf toedelen van risico’s, benoemd in categorieën, is noodzakelijk om aan de slag te kunnen, maar niet voldoende om aan de slag te blijven.” (Scalzo en Ten Heuvelhof, 2002, blz. 113).

Een duidelijke risicoperceptie, die zowel door publieke als private partijen *gezamenlijk* (“shared”) begrepen is, stimuleert het bereiken van een overeenstemming in overleggen. Directe communicatie tussen partijen in een overleg is hiervoor een juist instrument. Het vooraf categoriseren, en daarmee meer in detail analyseren van risico’s, maakt dat van risico’s die in eerste instantie niet éénduidig waren te alloceren nadien wel een voorkeurallocatie blijkt. Bij het in detail analyseren van een risico is te beoordelen of het totaal van de risico’s dat in beschouwing is genomen voor een project voldoende compleet is.

Verderop, bij de risico’s vanuit een besluitvormingsperspectief, zullen we zien dat besluitvormers rekenschap aan de omgeving dienen af te leggen. Het alloceren na categoriseren van risico’s vindt plaats tussen twee partijen maar treft niet alleen hen maar ook de partijen in de omgeving.

Het frequent voorkomende categoriseren binnen infrastructurele werken naar ‘financiële en overige risico’s (meestal: technische risico's)’ is weliswaar categoriseren, maar is een grove categorisering. Inhoudelijk geeft het onvoldoende informatie om oordeelkundig te kunnen alloceren. Indien die ‘overige risico's’ vervolgens als gekapitaliseerde risico’s weer terugkomen, is er zelfs geen sprake meer van categoriseren maar van hoogstens van een tijdelijke twee-deling.

In de literatuur komen de volgende risicodefinities voor waarnaar op inhoud de risico's gecategoriseerd kunnen worden:

Bing stelt voor om als categorisatie een macroniveau, mesoniveau en microniveau waarop risico’s optreden te hanteren (Bing, 2005).

Rijkswaterstaat hanteert voor haar risicobenadering en risicobeheersing de methode “RISMAN”, die primair kwantitatieve versus kwalitatieve risico’s behandelt (Well-Stam, 2003).

Halman geeft aan dat een geschikte risicodefinitie afhangt van het beoogd gebruik, de mogelijkheden tot objectieve operationalisatie versus subjectieve operationalisatie, de beïnvloedbaarheid van het risico in de activiteit of situatie in tijd (statisch versus dynamisch) en

eerdere ervaringen opgedaan ten aanzien van een probleem (uniek versus frequent voorkomend probleem).

Vanuit bestuurskundig perspectief dient er gekeken te worden naar wat samengevat kan worden als algemene risico’s versus projectrisico’s (naar Ham en Koppenjan, 2002).

De aangegeven zeven risicodefinities die bij herhaling terugkomen en voor infrastructurele projecten als niet limitatieve opsomming van belang zijn:

- (1) Er bestaan kwantitatieve versus kwalitatieve risico's,
- (2) waarbij de kwantitatieve risico's zijn in te delen naar objectieve of subjectieve waarschijnlijkheid van optreden,
- (3) en kunnen optreden op macro-, meso- of microniveau,
- (4) waarbij deze statische of dynamisch zijn,
- (5) bij al dan niet frequent optreden,
- (6) zich op korte of lange termijn manifesteren,
- (7) en optreden in de categorieën algemeen risico of projectrisico, waarbij de risico's primair zijn toe te kennen aan de publieke partij, de private partij of aan beide (Bing,2005, Well-Stam 2003, Ham en Koppenjan 2002, als aangegeven paragraaf 2.1).

Rekenkundig zijn er zodoende 144 mogelijke *kwalificaties* bij toekenning aan *of* publiek *of* privaat zoals dit gold voor de introductie van 'Lijstrisico's'. Wordt er in de zevende categorie ook rekening gehouden met gedeelde risicoclassificatie “publiek gedeeld privaat” zoals bij de lijstrisico-systematiek gebeurt en Bing c.s voorstellen, dan stijgt het aantal mogelijke kwalificaties naar 216. Het delen van risico's blijkt in het onderzoek van Bing bij 10% van de risico's door alle partijen gewenst te worden.

De opsomming is niet limitatief. Bij zelfs een gering aantal nieuwe definities stijgt het aantal mogelijke kwalificaties explosief. In bijlage [G] worden de definities toegelicht, behalve (5) en (6) die bij infrastructuurprojecten eenvoudig zijn in te vullen zijn. In de volgende subparagraaf volgt in detail de risicodefinitie (3), definitie naar macro-, meso- of microniveau, waarbij wordt aangegeven waarom juist deze definitie uitgekozen is om in detail te worden behandeld.

2.2.1 ad. (3) par. 2.2: Risico’s verdeeld naar macro-, meso- of microniveau en naar partijen

Deze risicodefinitie wijkt van de overige in paragraaf 2.2 gegeven af. Bij deze risicodefinitie wordt ook de relatie tot andere partijen betrokken. De overige definities richten zich op de inhoud van het risico zelf. Een heldere risicoperceptie houdt een *gezamenlijk*, zowel door publieke als private partijen, begrepen en bij voorkeur *gedragen perceptie* in. Een volledige categorisering is niet alleen ten aanzien van de inhoud opgebouwd, maar heeft ook betrekking op de relatie tussen de verschillende partijen (Bing, 2005)

Bing c.s. stellen na onderzoeken van Public Private Partnership en Public Finance Investment projecten in UK over de periode 2000 tot 2004 een “three-level-metaclassification” voor waarin “...risks could be considered in terms of the nature of their relationship to projects”. Met “meta” wordt het grote, overkoepelende voor nakomende categorisatie aangeduid, wat inhoudt dat deze categorisatie vroeg in het proces dient te worden onderkend. Hierbij gaan zij uit van twee aspecten in de risicoallocatie: de kwantitatieve aspecten en kwalitatieve aspecten. De kwantitatieve aspecten betreft welk gedeelte van een risico bij een partij wordt gealloceerd. De kwalitatieve aspecten betreft bij welke partij een type of soort risico is gealloceerd. Om de vele onderzoeken van anderen ten aanzien van kwantitatieve aspecten niet te herhalen, richten zij hun een focus op kwalitatieve aspecten (Bing, 2001). Gedurende hun onderzoek na 2001 ontwikkelen Bing c.s. een model waarin een indeling naar drie niveaus voldoende is voor de allocatie van risico's. De niveaus worden aangeduid met macro- meso- en microniveau. In 2001 starten zij met de allocatie van risico's op macroniveau bij de publieke partij, op mesoniveau als gedeeld over publieke en private partijen en op microniveau bij de private partij. In 2005 is het model verder ontwikkeld. De drie niveaus zijn gehandhaafd, maar private partijen krijgen ook risico's op macroniveau toebedeeld. Ook wordt de lijst met risico's aangepast. De lijst met risico's en de allocatie zoals deze volgens het onderzoek in de UK zou moeten zijn is opgenomen in bijlage [F].

Samengevat kan worden dat de door Bing c.s. voorgestelde risicoclassificatie op basis van de risicoherkomst een indeling geeft naar drie niveaus: macro- meso- en microniveau. “The nature of their relationship to project” betekent dat het risico's binnen projecten betreft, maar dat de toekenning aan de publieke partij, de private partij of aan beide gezien hun onderlinge relatie met verantwoordelijkheden en functies van de partijen hier leidend is.

Het macroniveau betreft risico's die van oorsprong ‘exogeen’ op de systeemgrenzen zijn, dus komend vanuit de omgeving van het project. Als voorbeeld risico's die ontstaan op nationaal niveau, politiek of juridisch niveau, of die van weerskundige oorsprong zijn.

Het mesoniveau betreft risico's die van oorsprong ‘endogeen’ binnen de systeemgrenzen zijn, zoals locatie specifieke risico's, ontwerp, constructie en technologische risico's.

Het microniveau betreft risico's die betrekking hebben op de relaties die ontstaan tussen de publieke en private stakeholders van het project in de selectie en gunningfase. Het microniveau is te koppelen aan de inherente verschillen tussen het contractmanagement van de partijen. Deze risico's zijn ook ‘endogeen’ maar verschillen van het mesoniveau omdat ze eerder partij gerelateerd dan project gerelateerd zijn. Bing stelt dit niveau voor om hierin de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de publieke partij te onderscheiden van de verantwoordelijkheid van de private partij met haar winstoogmerk.

De door Bing c.s. voorgestelde driedeling heeft duidelijke effecten op een risicoallocatie.

Voor specifieke risico’s die primair aan de publieke partijen zijn toe te delen noemen Bing c.s. de risico’s die volgen uit:

- op macroniveau: risico’s uit nationalisatie of onteigening, politieke besluitvorming of politieke oppositie en instabiliteit in de regering,
- op mesoniveau: de beschikbaarheid van gronden,
- op microniveau: geen.

Voor risico’s die primair aan de private partijen zijn toe te delen zijn dit de risico’s die volgen uit:

- op macroniveau: de generieke risico’s die bij wijzigingen door de overheid voor iedereen gelden als plane-level-field ten gevolge van wijzigingen in industriële regelgeving, veranderingen in rentepercentage kapitaalmarkt, wijzigingen in belastingen, optredende inflatie, en kapitaalmarkt. Daarnaast de meer fysieke risico’s gerelateerd aan weersomstandigheden, het treffen van voorzieningen ten aanzien van milieu, geotechnische condities,
- op mesoniveau: de project financiering, het maken van het ontwerp, en de realisatie,
- op microniveau: de problemen met bemensing, de aansprakelijkheid door derden en risico’s volgend uit de wijze van werken.

Over partijen te delen risico’s zijn risico’s uit:

- op macroniveau: overmacht en wijziging in wetgeving,
- op mesoniveau: geen,
- op microniveau: onvoldoende toewijding van een andere contractpartner binnen de eigen partij, de verdeling van verantwoordelijkheden en risico’s in het algemeen en de verdeling van zeggenschap tussen contractpartners.

Gesteld wordt dat het van belang is voor alle partijen om potentiële risico’s gedurende de *gehele projectlevensduur* te onderzoeken. De wijze van risicoallocatie dient in een vroegtijdig stadium van het project te starten.

2.2.2 Overige risicodefinities paragraaf 2.2

Specifiek ten aanzien van de risicodefinities die betrekking hebben op de inhoudelijke aspecten of criteria van de risico’s als gegeven in bijlage [G] het volgende.

Van een risico kan bepaald worden welke definitie het best van toepassing is en wat er uit de betreffende categorie blijkt ten aanzien van de allocatie. Aan de hand van de specifieke kenmerken kan beoordeeld worden of een verdere detaillering noodzakelijk is als blijkt de informatie van het betreffende risico niet compleet is. Het verder detailleren kan door te onderzoeken of een risico de kenmerken van een tweede categorie heeft of door het risico eerst te decomponeren voor verder onderzoek.

Er blijkt een voorkeursallocatie naar besluitvormers en het procesmanagement uit te gaan van de kwalitatieve en subjectieve risicodefinities. De kwantitatieve en dynamische risicodefinities lijken bij voorkeur gedeeld bij besluitvormers en specialisten en het projectmanagement te worden gealloceerd. Projectrisico’s worden bij voorkeur bij de specialisten en het projectmanagement gealloceerd. De voorkeur geeft een grote waarschijnlijkheid aan. Indien tot een afwijkende allocatie wordt besloten dient hiervoor een rede zijn aan te geven.

2.2.3 Samenvatting categorisaties.

Een verdeling naar macroniveau, mesoniveau en microniveau is de enige categorisatie die rekening houdt met de relatie tussen publieke en private partijen. De herkomst van het risico is bepalend voor de allocatie. Risico’s op macroniveau die generiek, dus algemeen, van toepassing zijn, zijn te alloceren bij de private partij. Hieronder vallen ook wijzigingen in belastingen en financiële effecten van inflatie. Over partijen te verdelen risico’s betreffen overmacht en wijziging in wetgeving.

Uit de overige risicocategorisaties volgens bijlage [G] volgen welke risico’s bij voorkeur besluitvormers zelf dienen te beschouwen en welke zij bij voorkeur aan de specialisten van de projectteams over kunnen laten.

2.3 De Risico’s vanuit het besluitvormingsperspectief

De gunning en contractering is het resultaat van een proces dat voorafgaand plaatsvindt tussen Rijkswaterstaat, marktpartijen en overigen in de besluitvormingsarena. Na een eerste verdeling van de risico’s door Rijkswaterstaat vindt overleg met de marktpartijen plaats over deze verdeling. Tevens worden de risico’s verdeeld die Rijkswaterstaat niet op voorhand aan een partij heeft toebedeeld en kunnen marktpartijen nieuwe risico’s opvoeren. De allocatie van risico’s dient vanuit de besluitvorming te voldoen aan wat de EU-regelgeving en de minister van V&W eisen en wat bestuurskundigen aanhalen, namelijk dat risico’s binnen een project dienen te worden toegewezen of gealloceerd aan de partij(en) die het best is staat is (zijn) nadelige gevolgen van risico’s te beheersen. De *besluitvorming voorafgaand* aan een project dient dusdanig ingericht te zijn dat deze allocatie correct gebeurt.

De bestuurskundige visie is dat besluitvorming, en de daaruit volgende risicotoewijzing en risicobeheersing aan een project, een continue te managen cyclisch proces is en daardoor *procesmanagement* noodzakelijk maakt. *Projectmanagement*-theorieën die aan de basis liggen van projecten zoals die bij Rijkswaterstaat gaan daarentegen bijna zonder uitzondering uit van een lineair proces: een doelmatig projectstructurering kent een duidelijk begin na opdracht en een duidelijk einde bij het bereiken van het gestelde doel.

Scalzo en Ten Heuvelhof behandelen in “Publiek Private Samenwerking bij transportinfrastructuur: wenkend of wijkend perspectief” beide visies: de procesoriëntatie naast de projectoriëntatie. De beide oriëntaties worden in volgende paragrafen in detail besproken

In de besluitvormingsfasen voorafgaand aan de gunning krijgt het project en bijhorende contract steeds meer zijn definitieve vorm. Waar de inhoud van het project en het contract uiteindelijk uit bestaan volgt uit een besluitvormingproces dat aandachtpunten kent die specifiek gelden ten aanzien van de contractvorming. Er is voor de gunning sprake van een raakvlak van procesmanagement met projectmanagement. De aandachtpunten hebben dan ook betrekking op zowel het procesmanagement als op het projectmanagement. Scalzo en Ten Heuvelhof geven aandachtpunten ten aanzien van het opstellen van een PPS-contract waaruit risico’s zijn te destilleren die betrekking hebben op dit raakvlak .

1. risicomangement vraagt om specifieke contractvormen waarin taken, verantwoordelijkheden en risico’s van partijen duidelijk zijn vastgelegd,
2. het contract als samenwerkingsverband dient ruimte te bieden om nieuwe inzichten te incorporeren en gemaakte afspraken te heroverwegen,
3. de procesmatige benadering incorporeert de dynamiek tussen onzekerheid en ambiguïteit, en structureert het proces binnen het project op gezamenlijke overeengekomen omgangsvormen tussen partijen,
4. *vooraf risico’s beperken* is een negatieve formulering. Geprobeerd moet worden het contract zo’n vorm te geven dat de kans op succes het grootst wordt. Het voortraject dient te worden beschouwd als het uitkristalliseren van afspraken uit overleg en ideevorming bij de aanvang tot en met het organiseren van de uitvoering als doel,
5. de risico’s dienen zoveel als mogelijk vooraf vastgesteld te worden,
6. een risico staat altijd in relatie tot een waarde of norm waartegen dat risico wordt afgewogen. Bestaat er over de waarde of norm geen discussie, dat wordt het risico als objectief beschouwd en kan het direct in het totaal van de risico’s voor het project opgenomen worden.
7. inschatten en verdeling van risico’s kan alleen vanuit wat Scalzo c.s “een betekenisvol kader” (Scalzo, 2002, blz. 114) noemen. Hoe dichter het kader past bij de risicodragers, des te beter hij de benoemde risico’s kan beheersen Dit houdt in dat er aan het einde van het overleg geen ambiguïteit meer tussen de partijen mag bestaan. Zij benoemen dit opheffen van de ambiguïteit als de zogenaamde risicoconstructie. Hiervoor dient voldoende tijd en ruimte voor het bespreken van interpretaties in het vooroverleg te zijn,
8. Arrangementen dienen niet te verworden tot harde kaders, maar dienen meer fluïde van karakter te zijn, omdat tot in details uitgewerkte dikke contracten ertoe leiden dat ambigue vraagstukken als onzekerheden worden opgevat,
9. dikke contracten kunnen leiden tot knellende afspraken die zich bij discussie over interpretaties toespit op toewijzen verantwoordelijkheden in plaats van het zoeken naar oplossingen (Scalzo en Ten Heuvelhof, 2002).

De aandachtspunten zoals Flyvbjerg die samenvat in zijn onderzoek ten aanzien van de contractvorming bij grote projecten zijn “We have demonstrated that the problem with megaprojects is mainly one of *risk-negligence and lack of accountability* inducted by project promoters whose main ambition is to built projects for private gain, economic or political, not to operate projects for public benefit” (2006, blz 142). Het onderzoek van Flyvbjerg richtte zich overwegend op infrastructurele werken in een Design-Build omgeving. Design-Build kan als onderdeel gezien worden van Design-Build-Finance-Maintain, zodat zijn conclusies ook voor PPS-DBFM van toepassing zijn.

2.3.1 De Risico’s vanuit Besluitvorming bij procesoriëntatie

In deze paragraaf worden aandachtspunten uit de procesoriëntatie aangegeven die betrekking hebben op de wijze waarop risico’s . De procesoriëntatie is van toepassing voor het opstarten van een project. In de volgende paragraaf wordt de projectoriëntatie besproken.

De procesoriëntatie is gewenst als de besluitvorming in netwerken plaatsvindt. Voordat de gunning plaatsvindt, voldoet de constellatie van publieke en private partijen met alle bijhorende stakeholders aan de karakteristieken die De Bruijn en Ten Heuvelhof (1999 en 2002) aan netwerken stellen. Aan de belangrijkste karakteristieken interdependentie, pluriformiteit, geslotenheid en dynamiek tussen partijen wordt voldaan. Ook na gunning is er ruimte voor de procesoriëntatie. Het procesmanagement is in staat de dynamiek die gepaard gaat met instabiliteit bij een project te bewaken. Grote bouwprojecten hebben een langere doorlooptijd dan kleinere bouwprojecten, waardoor de dynamiek en daaruit mogelijk volgende instabiliteit eerder aanwezig is in grotere projecten dan in kleinere projecten. De oorzaken van instabiliteit liggen in de Externe en interne dynamiek. Bij externe dynamiek veroorzaakt de bemoeienis van meerdere partijen de instabiliteit, bij interne dynamiek ontstaat de instabiliteit na het vergroten van de complexiteit door de partijen (De Bruijn, 2002, blz. 28).

Er zijn concrete risico’s bij het gebruiken van procesmanagement, namelijk dat het procesmanagement niet als beheersinstrument dient niet te worden gehanteerd en dat het procesmanagement niet het projectmanagement als contrasterende managementstijl dient te overvleugelen (De Bruijn, 2002).

Besluitvormers dienen te waken dat deze aandachtspunten het proces van overleg ten aanzien van de risico’s vooraf aan gunning niet verstoren. Het aanwezig zijn van duidelijke doelen voor het proces en criteria voor het uitvoeren van checks and balances kunnen bijdragen dat missende of overlappende activiteiten of ongewenste interacties en conflicten worden vermeden. Onder checks and balances wordt een geheel van controlemechanismen ten aanzien van de aandachtspunten begrepen die een verstoring van het overleg voorkomen.

In “Publiek Private Samenwerking bij transportinfrastructuur: wenkend of wijkend perspectief” (2002) geven Scalzo en Ten Heuvelhof voorts als aandachtspunten aan:

1. dat de procesoriëntatie de besluitvorming kan laten vertragen door voortdurend overleg als voor politici het besluit voor de start van een project belangrijker is dan de uitvoering,
2. dat een gezamenlijk rechtspersoon geschikt is om risico’s af te bakenen,
3. dat iedere organisatievorm leidt tot verlies aan openheid, daarmee ook informatieoverdracht over risico's,

4. het is opvallend dat er weinig aandacht wordt besteed aan informatie-uitwisseling in de ontwikkeling van nieuwe arrangementen rondom PPS. Aan het ontwikkelen van PPS dienen met name de publieke besluitvormers aandacht te besteden. Hieronder vallen het bijstellen van voorwaarden en criteria waarop het succes van PPS gemeten wordt,
5. anno 2002 vormen de Europese aanbestedingsregels een groot struikelblok.

Ten aanzien van het laatste punt het volgende. De EU-regelgeving is met name strikt ten aanzien van de voorfase. De fase waarin de procesoriëntatie met name van belang is. De EU-regelgeving, zoals onder andere verwoord in de ARW 2005, stelt dat een dialoog alleen mag worden toegepast als ‘concurrentiegerichte dialoog’ bij bijzonder complexe werken, en dient erop gericht te zijn dat specificaties die de aanbesteder niet zelf kan bepalen in overleg met private partijen worden opgesteld. Het gezamenlijk opstellen van risicolijsten kan hier onder vallen, een ongelijke allocatie van risico’s naar verschillende partijen uit de vooraf opgestelde risicolijsten valt hier niet onder.

Er is in deze inmiddels jurisprudentie beschikbaar over zaken die bij het Hof van Justitie aanhangig zijn gemaakt. Uitspraken zullen duidelijkheid brengen voor toekomstige projecten.

Het valt buiten het kader van dit onderzoek om in detail op de overige bestuurskundige aspecten zoals groupthink en overige specifieke kenmerken van netwerken in te gaan. Afgesloten wordt met samen te vatten dat procesmanagement zeker niet in plaats van projectmanagement te gebruiken is of hiërarchiek superieur aan projectmanagement zou zijn. Procesmanagement is management dat in netwerken kan floreren omdat het zowel de dynamiek als de ambiguïteit kan adresseren waardoor deze beheersbaar kunnen worden gemaakt.

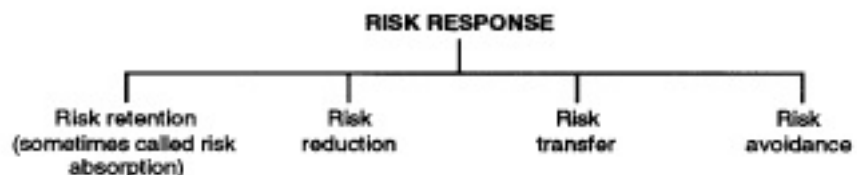
2.3.2 De Risico’s vanuit Besluitvorming bij projectoriëntatie

De projectoriëntatie richt zich op effectief projectmanagement bij partijen na gunning van het contract. Het projectmanagement wordt gevormd in de fase voorafgaand aan de gunning. In de vorige paragraaf werd aangegeven dat de procesoriëntatie voor de projectoriëntatie uitloopt. Nu er door definities en categorisatie begrip rijst over wat risico’s zijn respectievelijk en hoe ze gecategoriseerd kunnen worden, reist vanzelf de vraag wat de volgende stap is.

Het beter begrijpen van wat risico’s zijn geeft inzicht in hoe deze te plaatsen zijn in Tijd, Kwaliteit, Geld en ook Organisatie en Informatie, de vijf componenten die in het algemeen als de belangrijkste managementaspecten benaderd worden (Groote c.s, 1997). Ten aanzien van een beheersvisie als onderdeel van het projectmanagement noemt Halman (1994, blz 29): beheersen is nagaan hoe vanuit een *beheersvisie* in de blootstellinggerichte risicodefinitie de risico’s door middel van voorkomen, tijdig herkennen en adequaat interveniëren beïnvloed kunnen worden. Dit sluit aan bij wat De Bruijn c.s. (2002) stellen over wat kenmerken zijn van projectmanagement ten aanzien van dynamiek: “In een projectbenadering geldt de aanname dat problemen en oplossingen redelijk *stabiel* zijn”, waarna het mogelijk is projectmanagementtechnieken ten behoeve van beheersing te hanteren.

Vanuit de projectoriëntatie is er in de realisatiefase een verschil in de positie van partijen. De private partij dient zich inhoudelijk op de veelal technische projectrisico’s te richten. De publieke partij dient zich te richten op de risico’s die bij haar blijven en zal als opdrachtgever geïnformeerd willen worden over de risicobeheersing zoals de privatenpartij (als opdrachtnemer) deze invult. Hiervoor zal de publieke partij een proces optuigen als onderdeel van het “procesontwerp” (De Bruijn, 2002) binnen het project.

Flanagan en Norman (1993) geven als beheersmaatregel voor risico’s binnen het procesontwerp de



volgende mogelijkheden:

fig 2.2 “Flanagan & Norman 1993/1999 “Risk Respons”

Dit overzicht werd later door Halmen (1994) met acties uitgebreid. Zie volgend schema. In het schema is “Acceptatie” de reactie met de minste beheersingsmogelijkheden, “Afwijzing” is de ultieme beheersing, maar sluit dan ook direct het project uit:

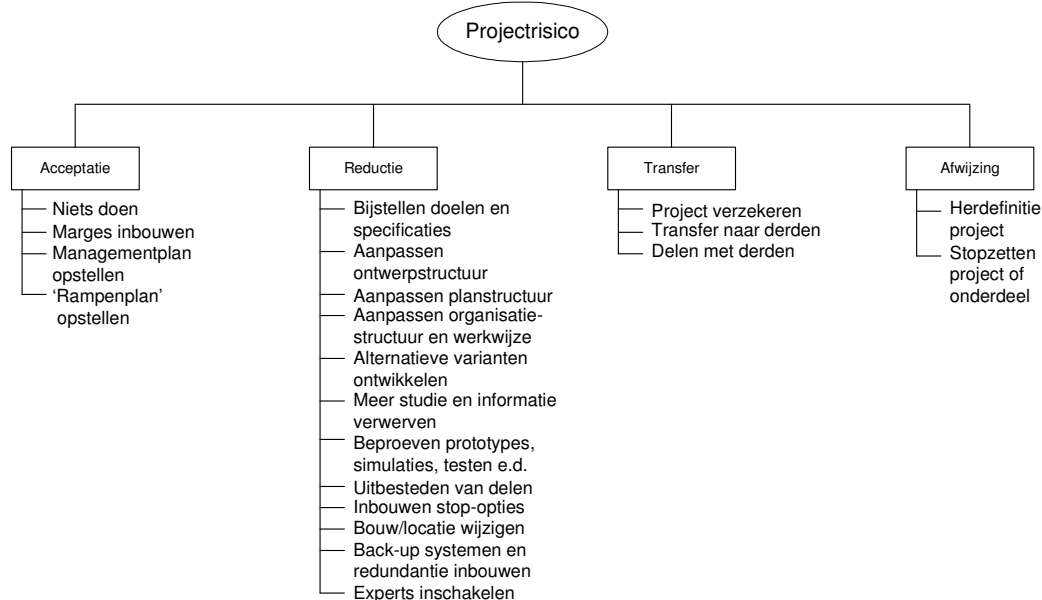


fig 2.3 “Halman, 1994 “Mogelijkheden van projectrisico’s”

Het grootste deel van de in de figuur vermelde beschermende- of mitigerende- maatregelen hebben betrekking op het procesontwerp, wat Halman omschrijft als “organisatorische maatregelen gericht op de inrichting van het project: de wijze van projectorganisatie, informatiebeheersing en het aanwenden van kwantitatief voldoende en kwalitatief hoogwaardige capaciteit”. Hoogwaardige kwaliteit maakt het inzetten van specialisten noodzakelijk. De in de figuren aangegeven maatregelen hebben alle betrekking op probleemoplossingen voor projectspecifieke risico's. Samengevat wordt dat de *beheersvisie* voor een *stabiel* project zeker *proces* aspecten kent. Het maken van een procesontwerp of het opzetten van organisatorische maatregelen kunnen worden uitgevoerd door een procesarchitect of door de projectinitiator. In beide gevallen geldt hier hetzelfde als in de vorige paragraaf ten aanzien van de procesoriëntatie: Het aanwezig zijn van duidelijke doelen voor het proces en criteria kunnen bijdragen dat overlappende activiteiten of ongewenste interacties worden voorkomen.

Een sterke projectoriëntatie leidt ertoe dat specifieke, dus geobjectiveerde, risico's richtinggevend worden voor de besluitvorming. Zelfs zover dat de risicoperceptie omgebogen wordt zodat deze samenvalt met het geobjectiveerde risico. Kenmerk voor dit ombuigen is dat geheimhouding van informatie zinvol wordt geacht omdat openbaring zou leiden tot verwrongen percepties (De Bruijn, 1999). In “Publiek Private Samenwerking bij transportinfrastructuur: wenkend of wijkend perspectief” (2002) geven Scalzo en Ten Heuvelhof voorts een kenmerk waarop getoetst kan worden of er een *overheersende projectoriëntatie* aanwezig is. Anno 2002 laten de bestaande “arrangementen” (contracten) zich karakteriseren door een dominante projectoriëntatie met een zeer expliciete doelgerichtheid waarbij betekenisverlening in de zin van oplossen ambiguïteit eenzijdig plaatsvindt. Controle en afrekenmechanismen zijn gebaseerd op ‘objectieve’ criteria. De strikte scheiding tussen taken en verantwoordelijkheden en strikte verdeling van risico's versterken de

projectmatige oriëntatie. Indien hiervan binnen het overleg over risico’s voorafgaand aan de gunning sprake is, is een toegevoegde waarde van het procesmanagement haalbaar.

2.4 Theoretisch toetsingskader

Subvraag 3] *“Wat zijn vanuit het theoretisch toetsingskader de aspecten die bij het werken met risico’s betrokken zijn?”*

De volgende aspecten worden geresumeerd uit hoofdstuk 2. Ten behoeve van het opstellen van conclusies wordt gecontroleerd in hoeverre deze aspecten terug te vinden zijn in wat Rijkswaterstaat voorschrijft als beleid bij de projecten (als eerste praktijktoets) en wat er daadwerkelijk in een casus is toegepast (als tweede praktijktoets). De aspecten zijn daarom in een vraag gevat en zijn als onderstaand aangegeven.

De term ‘risico’ kent vele omschrijvingen. In de risicodefinities is aangegeven wat er onder een risico dient te worden verstaan. Bij de risicodefinities zijn de karakteristieken en voorkeurallocaties van risico’s aangegeven. Het afbakenen van risico’s begint door te onderkennen wat het begrip risico inhoudt. Daarbij zal naar een vorm van risicobeheersing gezocht worden, die zich dient te richten op de procesketen waaruit een risico bestaat.

Voor het toetsingskader volgt uit 2.1:

1. Is duidelijk aangegeven, bijvoorbeeld in een definitie, wat een risico inhoudt?
2. is herkend dat een risico een proces is en niet een op zich staande gebeurtenis of manifestatie?

Welke partij er dient te beheersen volgt uit de allocatie van het risico. De beheersing is vrijwel altijd gericht op een groep van risico’s, omdat het praktisch ondoenlijk en ook niet nodig is om voor elk risico op zich een beheersysteem op te tuigen. Het groeperen gaat aan de hand van het categoriseren van risico’s. Belangrijk is te onderkennen welke specifieke karakteristieken die volgen uit de risicodefinities bij het categoriseren gehanteerd zijn. Hieruit volgen de vragen:

Voor het toetsingskader volgt uit 2.2 “Het categoriseren van risico's”:

3. zijn de onder “Lijstrisico's” aangegeven risico’s gecategoriseerd naar voor allocatie belangrijke risicodefinities verdeling naar macroniveau, mesoniveau of microniveau (ad. 3) ?
4. als een van de zeven gegeven risicodefinities wordt vermeld, wordt dan ook erkend en aangegeven wat de belangrijkste kenmerken en eigenschappen ten aanzien van beheersing zijn zoals die worden aangegeven in paragraaf 2.3 ?

Voor het toetsingskader volgt uit 2.3 “Risico’s vanuit het besluitvormingsperspectief”:

5. Is er een gezamenlijk proces tussen publieke en private partijen ingericht voor risicoconstructie, wat het opheffen van ambiguïteit is, en risicoreductie als de risicobeheersing?

Vanuit de projectoriëntatie dient er een beheersvisie aangegeven te zijn. De risico’s worden in de contracten aan één van de partijen of gedeeld over de partijen. Er is vanaf dat moment sprake van een project, zodat geldt als belangrijkste toetsingen uit 2.5: “De Risico’s gezien vanuit Besluitvorming bij projectoriëntatie”:

6. is er een beheersvisie met daarin door middel van voorkomen, tijdig herkennen en adequaat interveniëren het beïnvloeden van risico’s opgenomen?

2.5 Samenvatting

In hoofdstuk 2 is in de literatuur naar een theoretisch kader met éénduidige begrippen van risico’s gezocht.

Risico’s worden verdeeld in procesrisico’s en projectrisico’s. Wanneer een risico wordt gedefinieerd als een keten, richt de risicobeheersing zich op de blootstellingfase de uit de keten ‘oorzaak, blootstelling en schadelijke gevolg’.

Het categoriseren geeft een, niet limitatief, aantal van zeven categorieën. Ten behoeve van de allocatie zijn risico’s naar macroniveau, mesoniveau of microniveau in te delen en zonodig naar meerdere categorieën. Bij het categoriseren zal blijken of de risico's verder onderzocht dienen te worden.

De besluitvorming in de fasen voor gunning van een project heeft invloed op de vorm en de inhoud van het project en het contract ten aanzien van risico’s en risicobeheersing van het project. De besluitvorming rondom een project is bepalend voor de toewijzing van risico’s in het contract. Bij PPS is dat een samenspel waarin naast publieke partijen ook de private partijen betrokken zijn. De besluitvorming is een proces met zijn eigen aandachtspunten. Ten aanzien van de risicoverwerking zijn de voornaamste aandachtspunten het opstellen van een niet juiste contractvorm, het niet kunnen opheffen van de ambiguïteit, het niet kunnen heroverwegen van afspraken en het opnemen van niet objectieve risico’s in het contract. Verder dient achteloosheid ten aanzien risico’s door projectpromotors te worden voorkomen en rekenschap te kunnen geven aan de publieke omgeving.

De procesoriëntatie is van toepassing bij besluitvorming in netwerken, waarvan bij grote projecten sprake is. Procesmanagement heeft het aandachtspunt dat het projectmanagement overvleugelt, wat voorkomen dient te worden. Besluitvormers dienen door checks and balances hun eigen werk te controleren. Specifieke aandachtspunten ten aanzien van de procesoriëntatie zijn dat de procesoriëntatie vertragend kan werken, de procesoriëntatie zoals iedere organisatievorm tot openheidverlies leidt wat op zich de informatieoverdracht inzake risico’s vermindert.

De projectoriëntatie is van toepassing na gunning, maar start hiervoor. De projectoriëntatie kenmerkt zich door de twee specifieke karakteristieken: expliciete doelgerichtheid en controle. De risicobeheersing richt zich vanuit de projectoriëntatie op het blootstelling gerichte deel van de projectrisico's. De publieke en private partij maken beide een eigen procesontwerpen om de projectrisico’s te beheersen en zullen hierbij van specialisten gebruik maken. In paragraaf 2.3.2 wordt een twintigtal beheersmaatregelen aangegeven, variërend van ‘niets doen’ tot ‘stopzetten project’.

Beide oriëntaties zijn gebaat bij duidelijke doelen voor het proces en criteria voor bijsturing na checks and balances.

3 De Praktijk: hoe Rijkswaterstaat de Lijstrisico’s bij PPS toepast

De lijstrisico-systematiek is een contractonderdeel dat ontwikkeld is door de PPS-Kennispool om in het voortraject voorafgaand aan contractering te worden toegepast. De lijstrisico-systematiek dient te voldoen aan de eisen van het “Modulair Model Aanbestedingsleidraad” van het Ministerie van Financiën.

In dit hoofdstuk wordt eerst aangegeven hoe PPS bij Rijkswaterstaat begrepen wordt: welke contractvorm wordt gehanteerd, hoe tot de keuze van PPS wordt gekomen en wat hierbij de gestelde eisen en voorwaarden zijn. Ingezoomd wordt in welke fase risico’s hierin terugkomen.

Vervolgens volgt welke soorten risico’s Rijkswaterstaat hanteert en volgens welk systeem deze worden geïnventariseerd.

Daarna volgt het systeem “Lijstrisico’s”: waaruit het bestaat, hoe risico’s na te zijn geprijsd, gealloceerd worden, welk betalingsmechanisme er geldt en hoe een plafondprijs wordt gehanteerd.

Dit hoofdstuk eindigt met een toets over hoe de aspecten, genoemd in het theoretisch kader als antwoord op subvraag 3, in de praktijk binnen de lijstrisico-systematiek terugkomen.

3.1 PPS-contracten: de handleiding PPC en aanbestedingsleidraad DBFM

De keuze om te komen tot een PPS-contract te komen gebeurt aan de hand van drie Meerwaardetoetsen die sinds 2005 in het kader van het ontwikkelde PPS-beleid bij Rijkswaterstaat-projecten verplicht zijn. Een PPS-contract is bij Rijkswaterstaat volgens beleid een DBFM-contract. De drie Meerwaardetoetsen zijn De Marktscan, de Public Private Comparator (PPC) en de Public Sector Comparator (PSC)⁹. Risico’s komen bij de tweede toets, de Public Private Comparator (PPC) voor het eerst expliciet aan de orde. Rijkswaterstaat voert als inkooporganisatie binnen het agentschap van het ministerie van Verkeer & Waterstaat alleen projecten uit die in het “Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport” (MIRT) opgenomen zijn.

Hoe de meerwaardetoetsen over de verschillende fases zijn verdeeld volgt uit volgend schema.

Plaats in het MIRT

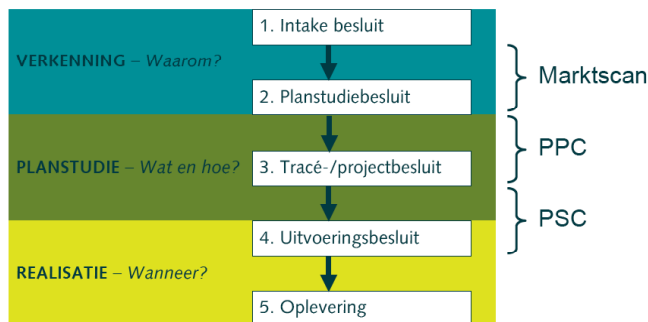


fig 3.1 “De plaats van de “Meerwaardetoetsen” in de fasen tot en met realisatie”
file “meerwaardetoetsen_tcm114-176427.pdf”

Als eerste toets wordt de Marktscan uitgevoerd in de Verkenningfase voor alle MIRT-projecten. De eerste fase wordt afgesloten met een Planstudiebesluit. Uit de Marktscan moet blijken of er meerwaarde, in Tijd, Geld en Kwaliteit (kwaliteit vertaalt in kosten) is te bereiken door het vroegtijdig betrekken van marktpartijen en overige publieke actoren bij de ontwikkeling van de projecten.

Vervolgens volgt in de planstudiefase een tweede toets: de Public Private Comparator (PPC) voor alle projecten met geraamde kosten boven € 60 miljoen. In de planstudiefase wordt met behulp van de PPC een inkoopafweging gemaakt voordat het planstudiebesluit wordt genomen. Bepaald wordt of de PPS in de vorm van een DBFM contract meerwaarde biedt ten opzichte van de traditionele contractvormen. In de “Handleiding Publiek Private Comparator” wordt in eerste instantie aangegeven dat “... de risicoverdeling tussen de PPS-uitvoerder en de publieke opdrachtgever is gebaseerd op de combinatie van beheersmogelijkheden en draagkracht” (Handleiding PPC, actie 1A, blz 11). Vervolgens staat geëist risico’s toch duidelijk vanuit een

⁹ De Commissie Private Financiering van Infrastructuur (commissie Ruding) geeft in haar rapport “Op de goede weg en het juiste spoor” aan, dat de risicowaardering in PPC en PSC essentieel is omdat daarin de totale kapitaalkosten begrepen worden, ook voor de bij de publieke partij blijvende risico's. Om inzicht te geven in de risicoverdeling geeft de commissie in haar (separate) bijlage nummer 12 een overzicht van risico’s met de allocatie. Bijlage 12 is d.d. (nog) niet opgenomen in de handleidingen PPC/PSC of aanbestedingsleidraad en wijkt af van de tabel zoals die door Bing (zie hoofdstuk 2) werd gehanteerd.

financieel oogpunt te beschouwen door ze te koppelen aan de te maken kosten en opbrengsten van een te leveren dienst (Handleiding PC, actie 2A, blz 24).

De derde toets, de Public Sector Comparator (PSC) wordt ingezet voordat een DBFM contract kan worden aanbesteed. Deze toets is alleen relevant voor projecten waarbij gekozen is voor een DBFM aanbestedingsvorm. Bepaald wordt of de aanbiedingen van marktpartijen daadwerkelijk meerwaarde hebben ten opzichte van een publieke uitvoering. Deze meerwaardetoetsen geven inzicht in de omvang en kosten van de projecten en geven “...richting aan de soorten risico’s...” dat wil zeggen het gaat uit van een standaard risicocallocatie en een risicowaardering in euro’s die op basis daarvan verwacht kan worden.

De keuze voor een contract met PPS betekent binnen het Rijkswaterstaatbeleid een keuze voor een concurrentiegerichte dialoog met daarbij de start van de risicobeheersing volgens de lijstrisico-systematiek. De vorm van het PPS-contract wordt aangegeven in het “Modulair Model Aanbestedingsleidraad voor Projecten volgens de DBFM-Basisovereenkomst - versie 1.0” van het Ministerie van Financiën (hierna: “aanbestedingsleidraad”). De aanbestedingsleidraad schrijft een concurrentiegerichte dialoog voor tussen “Aanbesteder”, c.q. ministerie Verkeer & Waterstaat vertegenwoordigt door Rijkswaterstaat, en “Deelnemers”, c.q. marktpartijen of aannemers. De dialoog wordt gefaseerd in drie fasen door: de Prekwalificatie, de Dialoog en de Definitieve Inschrijving. De “winnende” deelnemer wordt “Opdrachtnemer”. Het contract als “DBFM-Overeenkomst” wordt inclusief een onderhoudsperiode voor langere periode afgesloten. Gebruikelijk is hiervoor 20 tot 30 jaar te hanteren. De betalingen zijn op basis van een “prestatie afhankelijke periodieke beschikbaarheidvergoeding” die door het projectteam in een meerjarenschema als betalingsmechanisme wordt ingevuld.

Hierna volgt een overzicht met beschrijving van de prekwalificatie die gevolgd wordt door de dialoog en hoe risico’s daar in terugkomen. De dialoog dient conform de aanbestedingsleidraad betrekking te hebben op drie opvolgende fasen: de Plan van Aanpakfase, de Consultatiefase en de Dialoofase.

De Prekwalificatie:

De prekwalificatie vindt plaats via een methode met minimumeisen als selectiecriteria. De aanbestedingsleidraad stelt eisen aan een genomineerd onder-opdrachtnemer, het maximaal één keer aanmelden per deelnemer, de minimale opgedane ervaring, uitsluitinggronden Wet BIBOB en minimale technische bekwaamheid waaronder ook begrepen projectmanagement inclusief risicomangement. Dit laatste houdt in dat conform een bijgeleverd model de resultaten in referentieprojecten worden aangegeven. Afgesloten wordt met de minimale eisen uit de aanbestedingsleidraad met betrekking tot de financiële en economische draagkracht. Dit houdt met name in dat deelnemer “... in staat en bereid is ten minste een bedrag € [•] risicodragend in het Project te investeren...” (Aanbestedingsleidraad, blz. 24).

De Dialoog:

De dialoog is volgens de EU-richtlijnen verdeeld in de opeenvolgende fasen: Plan van Aanpak, Consultatiefase en Dialoofase. Gunning vindt plaats op basis van Economisch Meest Voordelige Aanbieding (EMVA), wat tegenwoordig de Economisch Meest Voordelige Inkoop (EMVI) heet. Om tot een goede afweging te kunnen komen worden de subgunningcriteria inzake EMVI tijdens de dialoog bepaald. Subgunningcriteria hebben betrekking op de prijs-kwaliteit verhouding zoals deze voor specifieke oplossingen kunnen worden aangetoond of geraamd. De oplossingen zijn door deelnemers te baseren op de door aanbesteder opgegeven Wensen en Kritische Succesfactoren (KSF).

De Plan van Aanpak- fase is gericht op het beperken van aantal deelnemers op basis van een eerste uitwerking van de concept-outputs specificaties tot maximaal vijf deelnemers. “Wensen” en “KSF” maken deel uit van deze fase, maar alleen als selectiecriteria. De aanbesteder onderzoekt hoe de wensen, al dan niet aangeduid met KSF, in de managementplannen zijn geborgd. Het voldoen aan wensen is facultatief, het borgen van KSF is verplicht. De mate van borging is alleen van invloed op de EMVI waardering. De Aanbesteder nodigt deelnemers uit voor de Consultatiefase.

De Consultatiefase is gericht op het optimaliseren van de aanbestedingsdocumenten door aanbesteder en het spreken over de toelaatbaarheid van voorstellen zoals door deelnemers opgesteld.

Aanbesteder nodigt deelnemers uit voor de Dialoofase.

De Dialoofase is gericht op wederzijds begrip t.a.v. de dialoogproducten, dit is de invulling van Wensen en KSF. Ook stelt het aanbesteder in staat deelnemers te selecteren voor een definitieve inschrijving, met deelnemers tot overeenstemming te komen over het volledig invullen van de alle bijlagen en als laatst, maar hier juist van belang, het met deelnemers in overleg bepalen van de definitieve opslagen in verband met “Lijstrisico's”. (voor “Geval van Vergoeding” en “Geval van Uitstel”; zie paragraaf 3.4).

Aanbesteder eindigt de dialoofase en nodigt overgebleven deelnemers uit een Definitieve Inschrijving te doen.

De Definitieve Inschrijving volgt na de uitnodiging en wordt verstuurd aan maximaal drie deelnemers. De aanbesteder nodigt deelnemers uit door hen een concept DBFM-overeenkomst te sturen met daarin de specifiek voor deelnemer ingevulde bijlagen, het dialoogverslag met plafondprijs¹⁰.

¹⁰ Een toelichting op de plafondprijs volgt in paragraaf 3.6.

3.2 Risico’s in projecten bij Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat past in de projecten een risicomangement volgens de methode RISMAN toe. RISMAN is medio jaren 1990 ontwikkeld. RISMAN bestaat uit het verzamelen van in projecten te verwachten risico’s, gebaseerd op procedures met cyclische modellen. De procedures bestaan eruit om voor bepaalde typen (kunst)werken zoals een Geluidsscherm, een Ecoduct, wegwerkzaamheden e.d. risico’s met hun beheersaspecten te verzamelen in matrices, tabellen of overzichten. Uitgangspunt is dat in de realisatiefase *Systeemgerichte Contractbeheersing (SCB)* wordt gehanteerd. In tien stappen, vanaf “1-Vaststellen inkoopbehoefte” tot en met “10- Afsluiten opdracht”, wordt een project doorlopen. Schematisch vastgelegd in volgend figuur:

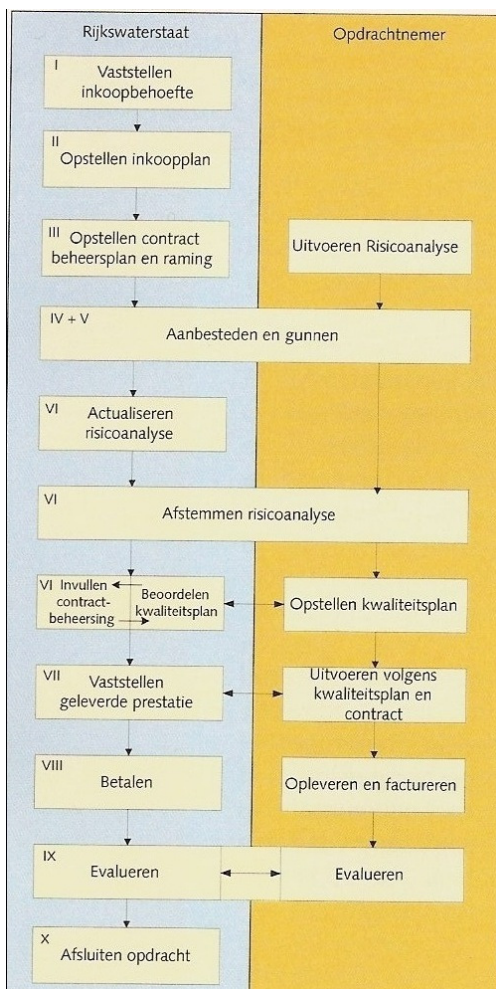


fig. 3.2 uit “Handreiking Systeemgerichte Contractbeheerding” ([7] blz. 15)

Het verzamelen van risico’s en beheersmaatregelen voorafgaand aan de fase IV - V vindt plaats aan de hand van interviews, brainstormsessies en stickersessies en desk research uit evaluatieprocessen van vergelijkbare projecten (RWS, DWW, Delft 2003).

Het cyclische onderdeel dat gedurende de gehele doorlooptijd van het project als cyclus herhaald wordt bestaat uit de stappen 1) actualiseren risicoanalyse, 2) kiezen beheersmaatregelen, 3) uitvoeren beheersmaatregel, en 4) evalueren beheersmaatregel. Schematisch vastgelegd in volgend figuur:

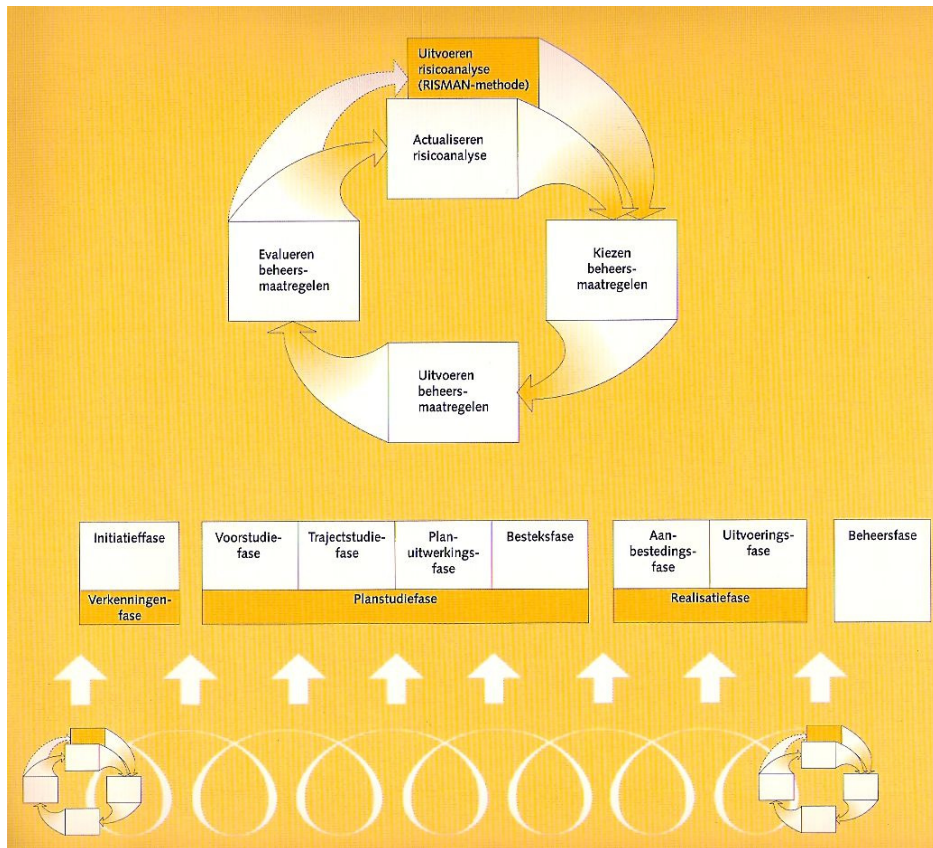


fig 3.3 “Projectbureau RISMAN”

Toetsingen en aanpassingen vinden plaats aan de hand van Tijd-, Geld- en Kwaliteitseisen uit het contract. De risico’s en beheersmaatregelen worden voortdurend geactualiseerd. Deze actualisatie vindt plaats volgens de methode RISMAN (Van Well, 2003) vanaf “vaststellen doelen c,q, inkoopbehoefte” tot en met “realisatiefase” en “nazorgfase”. Risicomangement is “...het geheel van activiteiten en maatregelen gericht op het omgaan met risico’s ter beheersing van een project.” (Van Well, blz. 11).

Ten aanzien van de gebruikte risicodefinities het volgende. In de “Bijlage2” van de Handleiding PPC worden als soorten risico’s de “Pure Risico's” gedefinieerd en de “Spreidingsrisico's”. Pure risico’s zijn gedefinieerd als gebeurtenissen die tijdens de contractperiode een negatieve invloed op het verwachte saldo van de totale kosten en opbrengsten van het project hebben. Als voorbeeld wordt genoemd zware regenbuien of hagelbuien die voor bouwvertraging zorgen. Spreidingsrisico’s betreffen de afwijking rond de geraamde bedragen van de pure risico's. Er worden twee soorten

spreidingsrisico’s¹¹ gedefinieerd: marktgerelateerde spreidingsrisico’s die afhangen van bewegingen in de macro-economie en technische spreidingsrisico’s die afhangen van technische ramingonzekerheden. Schematisch vastgelegd in volgend figuur:

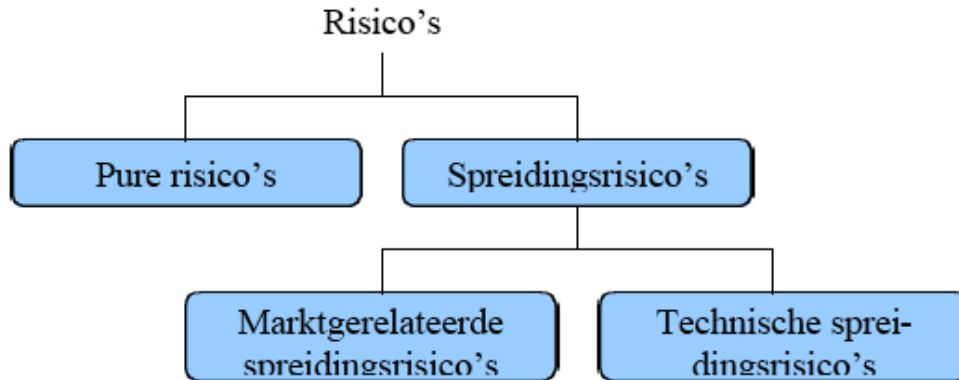


fig 3.4 “Methodologische categorisering risico's” volgens Handleiding PPC”

Systeem RISMAN leent zich in abstracte zin voor alle soorten risico's.

Ten aanzien van de risicodefinitie volgens de standaard RISMAN geldt het volgende. RISMAN stelt: “Risico = kans x gevolg” (Well-Stam, 2003, blz. 22) Dit is als tijdsonafhankelijk fenomeen een statische benadering. Uit “De RISMAN-methode; een instrument voor risicomangement van grote infrastructuren” (Blazer e.a, 1996) blijkt dat uitgegaan wordt van “normale onzekerheden” die dienen te worden gezien als “de statistische fluctuatie van de basisraming” (Well-Stam, 2003, blz. 17). Vervolgens worden alleen deze normale onzekerheden gekwantificeerd (Well-Stam, 2003, blz. 27 e.v.). Dit resulteert erin dat Rijkswaterstaat statisch koppelt aan statistisch en daarnaast alleen “overige risico's” kent. Alleen te kwantificeren “*statistische onzekerheden*” worden als *statische risico's* in de beheersing betrokken.

Het cyclische deel is weliswaar dynamisch, de risico's worden daarin statisch benaderd. Er worden geen continue beheersprocessen voorgeschreven.

Ter verduidelijking een voorbeeld van een statische versus een dynamische benadering: het bij de aanleg van een tunnel verrichten van periodieke metingen om aan te tonen dat er geen verzakkingen plaatsvonden versus het gebruiken van een continue meetsysteem om verzakkingen te signaleren zodra deze optreden.

¹¹ Bij RWS wordt aan de hand van de PRI-systematiek kostenramingen gemaakt waarbij ook de ‘scheefte’ wordt ingeschat. De scheefte is een soort waardering voor de systematische afwijking in de raming. De systematische spreiding rondom de raming die doorgaans een systematische afwijking heeft (kans op overschrijding is groter dan de kans op onderschrijding).

3.3 Het systeem “Lijstrisico’s” van PPS-Kennispool

De lijstrisico-systematiek is een beheersinstrument dat gaandeweg de aanbesteding op een éénduidige wijze een koppeling legt tussen te verwachten risico’s, de allocatie van de risico's en de geoffreerde aanneemsom in de uiteindelijke inschrijving. De uiteindelijke risicoverdeling, neergelegd in tabelvorm als een lijst van risico’s, vandaar de naam “Lijstrisico’s”, is een beperkt maar prominent onderdeel van het systeem.

Het systeem “Lijstrisico’s” kent drie groepen van risico's. Alleen risico’s die *expliciet* in de overeenkomst als dusdanig opgenomen worden bij opdrachtgever gealloceerd. Rijkswaterstaat voert over deze groep zelf het risicomangement. De risico’s voor de opdrachtnemer zijn alle verzamelde risico’s die *niet* benoemd worden in de DBFM-overeenkomst. Naast deze beide hoofdgroepen is er een derde groep, een lijst met risico’s waarover in de concurrentie gerichte dialoog wordt afgesproken wie deze risico’s het voordeligst kan beheersen: de private partij of de publieke partij.

De opgestelde lijst van risico’s, kent dan ook drie mogelijke allocaties: risico’s die bij opdrachtgever blijven het zogenaamde “Geval van Vergoeding”, risico’s die geheel bij opdrachtnemer komen, en als derde “Geval van Uitstel” een ‘tussengebied’ van gedeelde risico’s.

De drie mogelijke allocatie met kostenverdeling schematisch in volgend figuur:

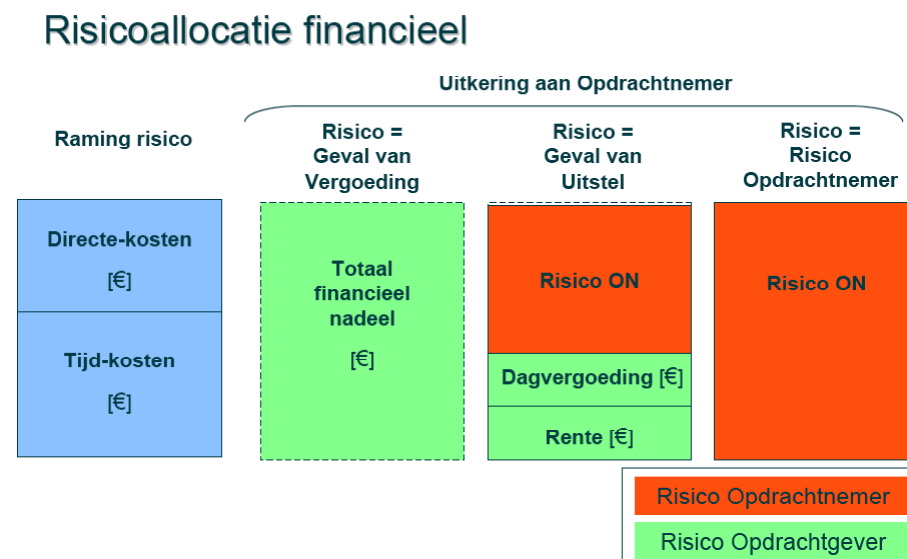


fig.3.5 grafische weergave: drie “kolommen”; file “Lijstrisico_tcm114-176426.pdf”

Bij “Geval van Uitstel” vindt alleen onder condities een vergoeding plaats aan de opdrachtnemer. De dagvergoeding is een vergoeding per dag voor kosten die voortkomen uit het risico. De dagvergoeding wordt gegeven over de duur van de vertraging op het kritieke tijdpad met als voorwaarde dat de geplande beschikbaarheidsdatum meer dan dertig dagen vertraagd. De rentevergoeding betreft een rentevergoeding van de uitstaande hoofdsom. De overige mitigerende kosten en kosten van herstel van het opgetreden risico “Geval van Uitstel” worden geacht in de aanbieding bij de inschrijving te zijn inbegrepen en komen voor rekening van de opdrachtnemer.

3.4 De allocatie na beprijzing van risico’s binnen 'Lijstrisico's'

Rijkswaterstaat stelt een eerste lijst met verzamelde risico’s op vanaf de fase met de PPC. Het samenstellen van een lijst met de risico’s “Geval van Vergoeding” en “Geval van Uitstel” gebeurt door Rijkswaterstaat als vertegenwoordiger van de opdrachtgever. De lijst wordt gebaseerd op de risico’s die vanaf de PPC worden gehanteerd: vanuit een honderdtal risico’s uit de standaard matrix wordt door het projectteam een twintigtal als te hanteren in de lijstrisico-systematiek geselecteerd. Deze selectie vindt plaats op basis van een door Rijkswaterstaat gemaakte kostenraming voor de risico's.

Vervolgens bepaald Rijkswaterstaat aan de hand van de kostenraming wat de beprijzing volgens haar zou zijn voor “Geval van Vergoeding” en “Geval van Uitstel”. Deze beprijzing is inclusief alle te verwachten kosten, dus naast de geraamde kosten van de “Pure en Spreidingsrisico’s” (zie paragraaf 3.2) ook de kosten voor financiering en eventueel bijkomende kosten.

Startpunt voor de “dialoofase” is daarmee het overzicht, in tabelvorm als de Lijstrisico's van RWS en weergegeven in bijlage A.

Marktpartijen krijgen in de tweede fase van het aanbestedingstraject de zogenaamde “Consultatiefase”, voorafgaand aan de “dialoofase”, de mogelijkheid om voorstellen te doen om de lijst met risico’s aan te passen.

De allocatie van de risico’s gaat als volgt. In het laatste deel van de dialoofase, waarin er na selectie nog minstens drie deelnemende marktpartijen resten, geeft Rijkswaterstaat aan welke opslagen zij hanteert voor “Geval van Vergoeding” en “Geval van Uitstel”. De resterende deelnemers hebben dan, zonder kennis van de opslagen Rijkswaterstaat, hun opgave gedaan ervan uitgaand dat alle risico’s gedeeld worden, dus een “Geval van Uitstel” zijn. Rijkswaterstaat kan deze opgave vergelijken met haar eigen raming en zo bepalen welke van deze risico's zij naar zich toe trekt en onderbrengt bij "Geval van Vergoeding". Het in paragraaf 3.4 aangegeven ‘tussengebied’, voor allocatie te bespreken risico’s, is daarmee indirect door opdrachtgever bepaald en wordt vervolgens door opdrachtnemer geprijsd. Per deelnemer worden de lijsten getotaliseerd waarbij een risico op basis van laagste kosten bij Rijkswaterstaat of betreffende deelnemer wordt ondergebracht. De allocatie kan per risico per deelnemer verschillen. Voor elke deelnemer volgt hieruit een eigen specifieke lijst met risico’s. De allocatie is hierdoor alleen op basis van financiële criteria, waarbij de premisse moet gelden dat zodoende het betreffende risico is gealloceerd bij de partij die het beste in staat is om de gevolgen van dit risico te managen. Hieruit volgt het gunningcriterium dat de deelnemer met de “laagste economische kosten” (aanbestedingsleidraad) de opdracht zal worden gegund. Deze werkwijze is conform de uitgangspunten van de “Handleiding Publiek Private Comparator”, dat stelt: “De PPC is een financieel vergelijkingsinstrument en houdt geen rekening met niet-financiële zaken.”

Risico’s die voor Rijkswaterstaat zijn worden “Geval van Vergoeding” genoemd en zijn, zoals eerder vermeld, uitsluitend die risico's welke expliciet in de overeenkomst als dusdanig zijn benoemd. Als incentive tot efficiency bij een “Geval van Vergoeding” betaalt de opdrachtnemer voor een deel mee in de kosten.

Risico’s die gedeeld worden zijn die welke *door Rijkswaterstaat* uiteindelijk in de “Lijstrisico’s” als “Geval van Uitstel” worden benoemd, en die welke naar oordeel van Rijkswaterstaat als overmacht kunnen worden beschouwd. Mogelijke situaties van overmacht worden wel vooraf in de concept overeenkomst door Rijkswaterstaat aangegeven, waarbij wederom geldt: niet genoemde risico's zijn risico's voor de opdrachtnemer.

Risico’s voor de uiteindelijke opdrachtnemer zijn alle overige, niet in het contract als DBFM-

overeenkomst genoemde risico's en worden in het contract niet behandeld.

VOORBEELD TABEL LIJSTRISICO'S

	Hoofdcategorie	Subcategorie	Geval van Uitstel	Geval van Vergoeding
			NCW risico	NCW risico
01	Bodem			
01 01		de aanwezigheid op het Bouwterrein van een ernstige verontreiniging (als bedoeld in de Wet bodembescherming) die niet uit de Verstrekte Gegevens kenbaar was of kon zijn en die niet het gevolg is van een handelen of nalaten van de Opdrachtnemer of één van zijn hulppersonen;		
01 02		de aanwezigheid op het Bouwterrein van een archeologische vindplaats die niet uit de Verstrekte Gegevens kenbaar was of kon zijn;		
01 03		de aanwezigheid op het Bouwterrein van explosieven die niet		

fig 3.6 voorbeeld tabel 'Lijstrisico's' “Modulair Model Aanbestedingsleidraad, versie 1.0 bijlage 10”

Deze wijze van beprijzing op specifieke projectrisico’s versterkt de projectoriëntatie.

3.5 De toegepaste plafondprijzen en gunning

De dialoog start met een “Plafondprijs”. In eerste instantie gaat de aanbesteder voor de hoogte van de plafondprijs ervan uit dat alle risico’s een “Geval van Uitstel” zijn, dus gedeeld ook bij haar liggen. Gaandeweg de dialoog zal blijken in hoeverre marktpartijen risico’s daadwerkelijk naar zich trekken door risico’s lager te beprijsen dan de aanbesteder. De plafondprijs wordt dan overeenkomstig met de door aanbesteder hiervoor gestelde bedragen verlaagd, dus niet de door deelnemer opgegeven prijzen. De ‘winst’ voor een marktpartij is het verschil tussen de bekende hoogte van de beprijzing door aanbesteder en de eigen, dan lagere, beprijzing voor een specifiek risico. (Modulair Model, blz. 9). In de aanbestedingsleidraad is opgenomen dat door deel te blijven nemen aan de dialoog de deelnemer zich er mee akkoord verklaart dat het project voor de plafondprijs te realiseren is. De hoogte van de plafondprijs is afhankelijk van de risico’s die de deelnemers naar zich toe trekken en kan uiteindelijk per deelnemer verschillen. De plafondprijs per deelnemer wordt per fase bekend gemaakt. De laatste, definitieve, plafondprijs per deelnemer aan het einde van de dialoogfase wordt vermeld in het dialoogverslag.

Elke deelnemer dient de definitieve aanbieding te baseren op de eigen lijst met Lijstrisico’s. Vervolgens verhoogt RWS deze aanbiedingen met de bij haar blijvende “Geval(len) van Uitstel” als de netto contante waarde (de aanbestedingsleidraad spreekt van “... de contante waarde...”) wat een fictieve aanneemsom oplevert.

De deelnemer met de laagste fictieve aanneemsom krijgt het werk gegund voor het oorspronkelijke bedrag van zijn aanbieding.

3.6 Toetsing praktijk aan theoretisch kader.

Als aangegeven in paragraaf 2.6 wordt de praktijk ten behoeve van de op te stellen conclusies getoetst aan de aspecten genoemd in dit theoretisch kader.

1. Is het begrip “risico” duidelijk, bijvoorbeeld in een definitie, aangegeven?

Ja, maar zeer beperkt tot twee soorten risico’s de “Pure risico’s” en “Spreidingsrisico’s”. Beide soorten risico’s zijn gedefinieerd met financiële criteria en geven geen voorkeursallocatie aan. Dit geldt ook voor de mogelijke decompositie naar onderliggende spreidingsrisico’s: ook deze risico’s betreffen de financiën, niet een voorkeursallocatie.

2. Is herkend dat een risico een proces is en niet een op zich staande gebeurtenis of manifestatie?

Nee. Het cyclische deel volgens RISMAN is het enige onderdeel dat dynamisch is gedefinieerd, maar benadert risico’s als zijnde statisch en tijdsafhankelijk. Het dynamische onderdeel richt zich op de projectfase. Het slaat op het terugkoppelen van resultaten uit genomen beheersmaatregelen voor eerder vastgestelde risico's. In het dynamische deel zit wel de mogelijkheid tot overleg tussen de publieke partij en de private partij, maar dan in de functie van opdrachtgever respectievelijk opdrachtnemer. De ambiguïteit over risico’s is hierin op te heffen binnen een hiërarchieke context. De hiërarchieke context die volgt uit de verhouding opdrachtgever naar opdrachtnemer houdt het gevaar in dat de private partij een risico accepteert dat zij in de dialoofase voor gunning niet geaccepteerd zou hebben. Het heroverwegen van de samenwerking maakt geen deel uit van dit overleg.

3. Zijn de onder “Lijstrisico's' “ aangegeven risico’s gecategoriseerd naar voor allocatie belangrijke risicodefinities zoals “verdeling naar macro-, meso of microniveau” (ad. 3) of “ categorie algemeen of projectrisico” (ad.5)?

Zeer beperkt. De aangegeven categorisering heeft betrekking op de raming enerzijds en de afwijking in deze raming anderzijds. De categorisering is net als bij de risicodefinities werd aangegeven niet dermate onderscheidenlijk dat eruit blijkt welke partij welke risico dient te beheersen.

4. Als een van de zeven gegeven risicodefinities wordt vermeld, is dan ook erkend en aangegeven wat de belangrijkste kenmerken en eigenschappen ten aanzien van beheersing zijn zoals die worden aangegeven in paragraaf 2.2?

Nee. Het aangegeven benaderen van statistische risico’s als statisch toont aan dat hier een uitbreiding op de wijze waarop risico’s gehanteerd worden noodzakelijk is.

5. Is er een gezamenlijk proces tussen publieke en private partijen ingericht voor risicoconstructie (d.i. opheffen ambiguïteit) en risicoreductie (d.i. risicobeheersing)?

Ja, maar vanuit de project oriëntatie gericht op risicoreductie. Risicoconstructie vindt éénmaal plaats bij het vaststellen van de inkoopbehoefte. De projectteams kunnen zelf kiezen om risicoreductie op te nemen in de beheersplannen als onderdeel van de fase “2) kiezen beheersmaatregelen”.

6. is er in de beheersvisie d.m.v voorkomen, tijdig herkennen en adequaat interveniëren het beïnvloeden van risico’s opgenomen?

Ja, RISMAN voldoet hieraan.

Ten aanzien van hoofdstuk 3, “De Praktijk: hoe Rijkswaterstaat de Lijstrisico’s bij PPS toepast” blijkt ten opzichte van de theorie dat het gehanteerde onderscheid in risicosoorten en de detailhoogte beperkt tot twee te zijn. De risico’s worden als tijdsonafhankelijke fenomenen in de beheersplannen opgenomen. De categorisering van risico’s is zeer beperkt tot twee categorieën en deze alleen te richten op de beprijzingen en de te verwachten spreiding of afwijking in de kostenraming. Er is door het toepassen van RISMAN wel een beheersvisie opgenomen, echter deze is gericht op de risicoreductie als risicobeheersing, niet op risicoconstructie als gezamenlijk opheffen van ambiguïteit. Zolang er ambiguïteit over de soort en het aantal risico’s aanwezig is, zal er van een complete informatieoverdracht tussen partijen geen sprake kunnen zijn.

De conclusies inzake hoofdstuk 3 en de toetsing aan het theoretisch kader worden ook opgesteld op basis van de antwoorden van de subvragen die in hoofdstuk 4 worden beantwoord. Nadat in hoofdstuk 4 vervolgens ook het theoretisch kader van de casus is behandeld, worden de conclusies in hoofdstuk 5 aangegeven.

4 Casus 2^e Coentunnel-Westrandweg/Halfweg

De praktijk als aangegeven in hoofdstuk 3 is toegepast bij de casus die in dit hoofdstuk onderzocht wordt.

Tevens worden de subvragen uit paragraaf 1.3.2 beantwoord aan de hand van de informatie verkregen uit desk research van documenten en de gehouden interviews.

Ten aanzien van de specifieke wijze van werken binnen projecten bij Rijkswaterstaat blijkt het volgende. De werken bij Rijkswaterstaat kenmerken zich door een sterke projectoriëntatie. Zeker voor grotere werken, ongeveer vanaf € 60 miljoen, worden projectteams opgericht. Deze teams zijn verantwoordelijk voor het opstellen van de contractdocumenten, die zij dienen te baseren op gestandaardiseerde procedures. Deze procedures worden “gedocumenteerd” in handleidingen, richtlijnen, aanbevelingen, circulaires e.d. Momenteel is er een ontwikkeling dat deze stukken ook in elektronische vorm via Intranet Rijkswaterstaat beschikbaar zullen worden gesteld.

Conform de beschrijving in hoofdstuk 3.1 was het aanbestedingsproces “2^e Coentunnel/Westrandweg/Halfweg” opgedeeld in een vijftal fasen:

1. De Prekwalificatie fase
2. De Plan-van-Aanpak fase
3. De Consultatiefase; met daarin een eerste behandeling “Lijstrisico’s”,
4. De Dialoofase; met daarin de definitieve behandeling “Lijstrisico’s”,
5. De Definitieve Inschrijvingsfase

Dit hoofdstuk concentreert zich op de bovenstaande fasen 3 en 4, omdat daarin het werken met de lijstrisico-systematiek plaatsvond.

De subvragen 1, 2 en 4 worden beantwoord. Om zekerheid te hebben dat de ontwikkeling van de lijstrisico-systematiek tot peildatum zijn onderzocht, volgt beantwoording van subvraag 1 na onderzoek van de casus. Het hoofdstuk eindigt zoals aangegeven in paragraaf 2.6 dit hoofdstuk met een toets over hoe de aspecten genoemd in het theoretisch kader als antwoord op subvraag 3 in de praktijk terugkomen.

Hieronder volgen eerst een zeer beperkt introductie van het project, welke documenten beschikbaar waren ten tijde van het onderzoek en een toelichting op de gehouden interviews.

4.1 Het project “2^e Coentunnel/Westrandweg/Halfweg”.

De tweede Coentunnel is na de start in 2005 het eerste, en in oktober 2008 het enige project waarbij in de voorbereiding bij de toewijzing van risico’s gebruik is gemaakt van de lijstrisico-systematiek. Voor een oriëntatie hier zeer kort een omschrijving van het project (bron: projectbureau 2^e Coentunnel Rijkswaterstaat).

Rijkswaterstaat bouwt de 2^e Coentunnel naast de bestaande Coentunnel. Deze verbindt de A8 met de A10. De twee tunnels krijgen samen acht rijstroken. De bouw van de 2^e Coentunnel alleen is niet genoeg, want dan verplaatsen de files zich naar de A10-West, een deel van de ringweg om Amsterdam. Om het verkeer beter te verdelen, wordt tussen de Coentunnel en knooppunt Raasdorp de Westrandweg (de A5) aangelegd. De Westrandweg komt deels verhoogd te liggen. De hoogte varieert van ongeveer 1,5 meter in de Haarlemmermeer tot 11 meter langs de Basisweg. In de bedrijvzone Westpoort verandert de Westrandweg in een viaduct, het langste van Nederland. De snelweg kan zo ongehinderd verschillende andere wegen en een paar spoorlijnen kruisen.

De realisatie van de verhoogde Westrandweg maakt geen deel uit van het PPS-contract 2^e Coentunnel. De lijstrisico-systematiek heeft alleen betrekking op de contractering van de 2^e Coentunnel

De locatie volgens de kaart:



fig 4.1

De uitbreiding ten oosten van de bestaande Coentunnel volgens de artist-impressie van Rijkswaterstaat:

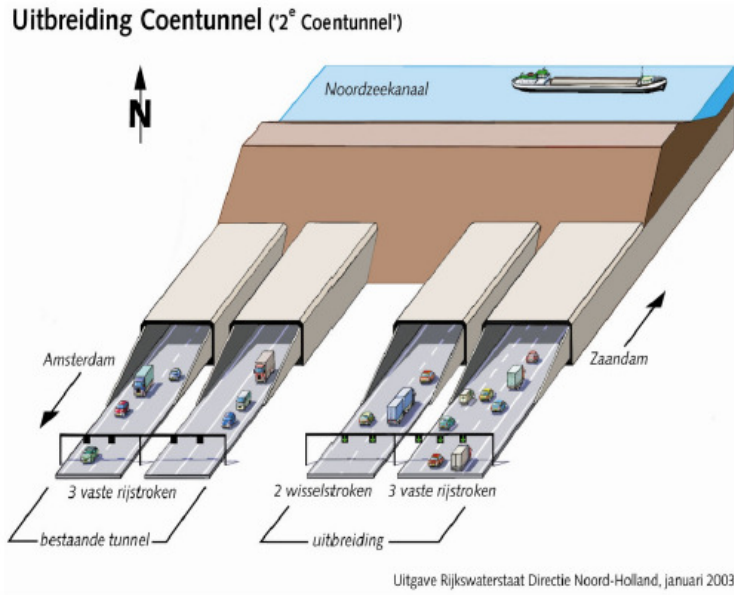


fig 4.2

4.1.1 Beschikbare documenten “2^e Coentunnel-Westrandweg/Halfweg”

Vanwege de hoge mate van geheimhouding is geen inzage verkregen in de teksten van de basisovereenkomst, het contract met bijhorende plannen (Managementplan en Plan van Aanpak opdrachtnemer volgens Modulair Model Aanbestedingsleidraad), of de bedragen die golden voor opslagen en waarderingen EMVI voor dit contract. “Horvat & Partners” hebben in 2007 een evaluatie uitgevoerd ten aanzien van de gevolgde concurrentiegerichte dialoog.

Wel beschikbaar waren:

- het Overall Projectplan “2^e Coentunnel/Westrandweg/Halfweg 1 juli 2006” versie 2.0, gedateerd 7 augustus 2006 (hierna: het Projectplan) beschikbaar.
- het algemeen document “Modulair Model Aanbestedingsleidraad voor Projecten volgens de DBFM-Basisovereenkomst - versie 1.0” (hierna: Aanbestedingsleidraad) dat ten aanzien van de aspecten voor het risicomangement kon worden onderzocht.
- algemeen document “PPS-code rijksoverheid 2008” vastgesteld 3 november 2008 Ministerie van Financiën,
- evaluatie rapport Horvat en Partners “Evaluatie concurrentiegerichte dialoog Coentunneltracé”, april 2007,
- het artikel over de totstandkoming van het contract vanuit bestuurskundig perspectief door Eversdijk & Korsten “*De bestuurskundige mythe van verbindend PPS-management: de tweede Coentunnel als illustratie*” 2008.

De “Handleiding publiek private Comparator” en “Modulair Model Aanbestedingsleidraad voor Projecten volgens de DBFM-Basisovereenkomst” van het Ministerie van Financiën kunnen op de aspecten uit hoofdstuk 2 en het theoretisch kader uit paragraaf 2.6 getoetst worden. Dat wil zeggen dat er wordt gecontroleerd in hoeverre er bepalingen zijn opgenomen die erin voorzien dat de aspecten erkend zijn door de opstellers.

4.1.2 Toelichting op de gehanteerde methode van interviews

Na de start van het onderzoek bleek dat de basisdocumenten met uitgangspunten van het enige project waarin de lijstrisico-systematiek is toegepast, het project “2^e Coentunnel-Westrandweg/Halfweg”, niet beschikbaar zijn voor onderzoek. Hetzij omdat deze er niet waren, hetzij omdat er vanwege geheimhouding geen inzicht in mocht worden gegeven.

Om voldoende diep inzicht te krijgen in de uitgangspunten, dat wil zeggen voldoende informatie te halen uit de interviews, zijn eerst een breed scala van algemene documenten in detail gescand ten aanzien van de aspecten rondom risico's. In de bijlage is de complete vragenlijst met 141 vragen, inclusief de documenten waarop zij betrekking hebben opgenomen. De opnames van de gehouden interviews zijn wel getranscribeerd, maar deze tekst is op verzoek van geïnterviewden niet volledig in dit rapport opgenomen.

De reacties van de geïnterviewden zijn samengevat in de paragrafen bij de betreffende sub-vragen. Hieronder volgt een algemeen beeld van de gehouden interviews.

4.1.3 Uit de gehouden interviews volgt als algemeen beeld:

'Lijstrisico's' is in 2005 ingevoerd nadat het project door toewijzing van de Minister Verkeer en & Waterstaat in plaats van een Design&Build-project gewijzigd was in een DBFM-project. Onder grote tijdsdruk diende de contractdocumenten te worden aangepast, waarbij naast 'Lijstrisico's' gelijktijdig de Concurrentiegerichte Dialoog en een aangepast betalingsmechanisme werden ingevoerd. Geïnterviewden geven aan 'Lijstrisico's' niet als dominante wijziging of innovatie ervaren te hebben. Het opnemen van de juiste financiële prikkels was van veel groter belang. Er werden meerdere externe adviseurs aangetrokken om de contractstukken op tijd klaar te hebben. 'Lijstrisico's' is halverwege het opstellen van de contractstukken geïntroduceerd door een extern en tijdelijk ingehuurd jurist. De uitgangspunten van 'Lijstrisico's' zijn nergens expliciet aangegeven, niet te traceren en min of meer gaandeweg door reversed engineering ten behoeve van verdere uitwerking door het projectteam zelf gevormd. Het systeem heeft zich vanaf de introductie gaandeweg ontwikkeld tot wat het ten tijde van de aanbesteding was. Meerdere geïnterviewden geven aan dat 'Lijstrisico's' uniek is voor Nederland en in buitenland niet als dusdanig terugkomen. Er wordt, met name in Engeland, wel vooraf “gedialoogd” over risico’s maar dat is in strijd met Europese aanbestedingsregels. Geïnterviewden geven aan dat de lijst met risico’s vooral is toegepast in de diverse fasen ten behoeve van de gevoerde dialoog. De dialoog werd gevoerd om duidelijkheid over de risico’s te krijgen, maar in praktijk met name het beprijzen van risico's betrof. Alle geïnterviewden benadrukken dat risico’s, welke niet nadrukkelijk zijn opgenomen voor Opdrachtgever, ‘automatisch’ bij Opdrachtnemer worden gealloceerd. Sommige ervaren het als een innovatie dat er vooraf aan gunning over de meest efficiënte risicodistributie gesproken wordt. Eén geïnterviewde geeft aan dat er niet echt van een dialoog sprake is geweest, maar meer dat marktpartijen vragen mochten stellen om het project zo goed als mogelijk in te kunnen schatten. Allen vinden het correct dat ‘meest efficiënt’ synoniem is aan ‘diegene die het laagst beprijsd’. Alle geïnterviewden geven ten aanzien van het beprijzen van risico’s aan, dat er grote onduidelijkheid is over hoe risico’s inclusief gevolg- en herstelkosten überhaupt kunnen worden geprijsd.

4.2 Hoe het systeem 'Lijstrisico's' gedocumenteerd is

Subvraag 1] *“Hoe is het systeem van risicoverwerking, systeem “Lijstrisico’s”, als ‘State of affairs’ ingevoerd en gedocumenteerd?”*

Uit de beschikbare documenten blijkt:

Het Projectplan.

In het Projectplan wordt risicomanagement naast kennismanagement als een van de pijlers in de projectorganisatie genoemd. Aangegeven wordt dat de beheersing van risico’s met name betrekking heeft op de kaders van tijd- en kostenbeheersing, via het gezamenlijke beheer door opdrachtgever met opdrachtnemer van een risicodatabase.

Het Projectplan breekt met de standaard documenten en de tot dan toe gebruikte kwaliteitshandboeken. Het projectplan gaat uit van het in 2006 ingevoerde systeem Uniforme Primaire Processen (UPP) . UPP is elektronisch, via intranet RWS bereikbare, “...regelgevend kader vanaf 1 januari 2007...” zoals het Projectplan dit noemt. Het UPP is oktober 2008 nog volop in ontwikkeling en kent dan geen verdere specificaties inzake “Risicomanagement”.

Het Projectplan gaat uit van “Beheersmodel D3” volgens het standaard “Beheersmodel Grote Projecten” van Rijkswaterstaat, en stelt naast Risicomanagement ook projectprocedures vast voor Baselinebeheer, Beheersing kosten, Documentenbeheer, Kwartaalrapportages (de zogenaamde PAR-rapporten), het plannen van interne audits en de door de projectdirecteur vast te stellen “..eventuele projectspecifieke procedures...” zonder deze laatste verder te beschrijven.

De relatie tussen de ‘Centrale kaders’, ‘Projectplan’ en ‘Projectspectifieke procedures’ wordt in het Projectplan schematisch weergegeven als:

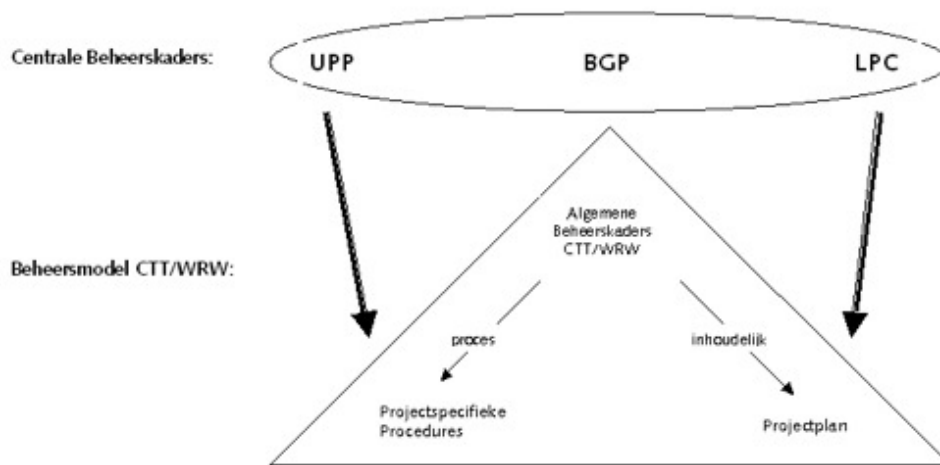


fig 4.3 “par 2.3 Projectplan 2^e Coentunnel, blz. 8”

UPP = Uniforme Primaire Processen (van RWS),
BGP = BeheersModel Grote Processen,
LPC = Landelijk Projecten Centrum,
CTT = CoenTunnel Tracé,
WRW = West Randweg.

Hoofdstuk 12 “Risicomanagement” van het Projectplan (kopie zie bijlage) meldt dat consequenties van risico’s worden bijgehouden in “..Tijd en Geld..” in een risicodatabase en bij de kwartaalrapportages worden gecommuniceerd.” Voorts somt hoofdstuk 12 enkele “Exogene risico’s” op, als ‘buiten de scope van het project vallend’, en “endogene risico’s” als ‘binnen scope en budget te beheersen’. Wat Endogene Risico’s zijn wordt door Rijkswaterstaat bepaald. Een gering percentage wordt als “Lijstrisico” aangemerkt voor verder overleg.

Alleen in hoofdstuk 7: “Geld”, komt de term ‘Lijstrisico's' als volgt terug als “lijstrisicoverdeling” wanneer het MIT-budget wordt aangehaald:

*“Dit alles resulteert in het huidige MIT budget van €1.196 mln
(p.p. 2005). Inmiddels liggen de volgende scopewijzigingen voor:
1 ...
4. overgang van DBM naar DBFM-contract voor €xx.x mln (gebaseerd op huidige
lijstrisicoverdeling).”*

In hoofdstuk 9 “Capaciteitsmanagement” staat specifiek ten aanzien van een projectrisico bemensing dat duidelijk veel specialisten op het gebied van de F-component, en Functioneel Specificeren ingehuurd zijn omdat dergelijke nieuwe specialisaties nog niet voorhanden zijn binnen Rijkswaterstaatorganisatie. Dit wordt een risico genoemd waarvan gesteld wordt dat het beheerst gaat worden door goede evaluaties en een helder overdrachtdossier (Projectplan, 9.5.1, blz. 37). Vervolgens vermeldt het Projectplan een FTE-lijst met een geprognosticeerde capaciteitsvraag. De aanvraag is volgens het Integraal Project Management (IPM) model dat RWS hanteert voor haar projecten. “Risicomanagement” komt als zelfstandige functie niet terug in het IPM model. Het IPM model voorziet in vijf zo benoemde rollen: Projectmanagement, Projectbeheersing, Contractmanagement (ook Inkoopmanagement genoemd), Technisch management en Omgevingsmanagement (ook Conditionering genoemd). Risicomanagement dient binnen projecten te vallen onder ‘Beheersing’.

Tracé	rollen	Jaar					
		2006	2007	2008	2009	2010	2011
ctt	contract	15,1	14,4	16	14	14	14
	omgeving	5,1	4,6	4,3	3,3	3,3	3,2
	projectbeheersing	0	0	0	0	0	0
	projectmanagement	3,2	3,3	3	3	3	3
	techniek	17,3	14	11,8	11,8	11,8	11,8
	totaal ctt	40,7	36,3	35,1	32,1	32,1	32
wrw	contract	2,4	4,4	6,7	7,7	7,7	7,7
	omgeving	7,2	8,6	8,6	8,1	7,4	6,4
	projectbeheersing	0	0	0	0	0	0
	projectmanagement	4,1	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2
	techniek	8,7	11,7	7,9	7,9	7,9	7,9
	totaal wrw	22,4	28,9	27,4	27,9	27,2	26,2
staf	projectmanagement	2	2	2	2	2	2
	projectbeheersing	9,5	9,1	9,1	9,1	9,1	9,1
	totaal staf	11,5	11,1	11,1	11,1	11,1	11,1
	totaal overall	74,6	76,3	73,6	71,1	70,4	69,3
	waarvan EPK	15,9	14,7	pm	pm	pm	pm
	capaciteit IPK	58,7	61,6	pm	pm	pm	pm

fig 4.4 “FTE-lijst Projectplan”

Uit de tabel is te herleiden dat ‘beheersing’ voornamelijk als stafactiviteit gezien wordt, wat leidt tot het vermoeden dat het accent zal liggen op Tijd&Geld beheersing. Dit is een afwijkende activiteit van risicomanagement.

De Aanbestedingsleidraad

‘Lijstrisico’s’ is aangegeven in het Modulair Model Aanbestedingsleidraad voor Projecten volgens de DBFM-Basisovereenkomst - versie 1.0.

Veel van de aspecten uit de aanbestedingsleidraad zijn al in hoofdstuk 3 vermeld. Specifiek ten aanzien van het renterisico’s (§10.5) komt een bepaling in de leidraad voor dat rentewijziging tot contracteering voor rekening van publieke partij zijn.

Uit gecombineerde interviews en rapport Horvat 2007.

Bij de risicoallocatie op basis van laagste beprijzing is de wijze waarop alle partijen strategisch blijken te beprijsen van grote invloed. Zowel Rijkswaterstaat als marktpartijen prijsen strategisch.

De gunning gebeurt op basis van het laagste *fictieve* bedrag van inschrijving. Niet duidelijk of dit op voorhand door Rijkswaterstaat verwacht werd. Geïnterviewden menen dat er door alle marktpartijen “strategisch” werd geprijsd: risico’s die men sowieso wilde hebben werden beprijsd met € 1,- en risico’s die men sowieso niet wilde hebben met € 1,5 miljard. Dit laatste zou overigens in strijd zijn met het committent om onder de plafondprijs te prijzen. Geïnterviewden gaven aan te verwachten dat deze beprijzing is ingegeven door bedrijven die via de marktpartijen bij de aanbesteding betrokken zijn: de banken.

Door Rijkswaterstaat werden de opslagen van de risico's “Geval van Vergoeding “ en “Geval van Uitstel” als volgt in de dialoof fase geprijsd

Nr. LR	Korte beschrijving	OPSLAG	
		Indien Lijstrisico Geval van Uitstel is [EUR]	Indien Lijstrisico Geval van Vergoeding is [EUR]
01.01	Bodemverontreiniging	1.200.000	1.700.000
01.02	Archeologische vindplaatsen	300.000	300.000
01.03	Explosieven	200.000	200.000
01.04	Flora en fauna	200.000	200.000
02.01	Kabels en leidingen	3.700.000	6.900.000
02.02	Kabel- en leidingbeheerder	800.000	1.000.000
03.01	Vergunningen	6.200.000	10.200.000
04.01	Verstreckte gegevens geologie	0	1.200.000
04.02	Verstreckte gegevens VTTI	600.000	3.200.000
04.03	Stabiliteit 1 ^e Coen	35.000.000	125.000.000
04.04	Onherroepelijk tracébesluit	9.800.000	13.700.000
05.01	Verkeersmaatregelen	1.700.000	2.800.000
05.02	Verkeersintensiteit	0	500.000
TOTAAL		59.700.000	166.900.000

fig 4.5 “Horvat, 2007”

Horvat meldt dat de stabiliteit eerste Coentunnel' door Aanbesteder als volgt was beprijsd: € 125 miljoen voor een Geval van Vergoeding en € 25 miljoen voor een Geval van Uitstel Marktpartijen vonden € 25 miljoen (veel) te laag ingeschat.

In de Leidraad Dialoof fase werd daarna bekend gemaakt: € 125 miljoen voor een Geval van Vergoeding en € 35 miljoen voor een Geval van Uitstel. Dit is strategisch beprijsen door Rijkswaterstaat. Immers door € 125 miljoen voor “Geval van Uitstel” op te nemen, wat grofweg 25% van de totale aanneemsom is, ‘dwingt’ Rijkswaterstaat de deelnemers dit risico naar zich toe te halen. Volgens de Deelnemers was € 125 miljoen zo'n hoge opslag dat niemand dit risico bij de aanbesteder wilde neerleggen en hebben deelnemers dit risico strategisch beprijsd, dat wil zeggen zij hebben allen geprobeerd het risico naar zich toe te trekken. Uiteindelijk bleek, uit de vooraf bij de notaris gedeponeerde bedragen, dat dit risico door de Aanbesteder ingeschat was op ca. € 6 miljoen voor een Geval van Vergoeding en € 1 miljoen voor een Geval van Uitstel. Deelnemers voelde zich “belazerd” door deze wijze van beprijsen. (Horvat, 2007).

Eversdijk en Korsten onderwerpen in hun artikel , “*De bestuurskundige mythe van verbindend PPS-management: de tweede Coentunnel als illustratie*”, de algehele samenwerking tussen Rijkswaterstaat en marktpartijen aan een onderzoek. Zij merken hierover het volgende op.

De handelswijze in het totstandkomingsproces, waar onder 'Lijstrisico's', is in kader van transparante en rechtmatige overheid wellicht de gewenste situatie maar het maakt de opdrachtgever risico mijdend. Bestuurskundigen bejubelen een gezamenlijke aanpak. Evaluatie van 2^e Coentunnel toont als ervaring dat van *bestuurskundige* synergie en *bestuurskundige* samenwerking met marktpartijen weinig sprake is en dat dit project dan ook redelijk traditioneel is te noemen (Eversdijk en Korsten, 2008).

Tot zover wat blijkt uit de beschikbare documenten. Hierna volgen de samenvattingen. Eerst wordt het bovenstaande samengevat, waarna de samenvatting uit de gehouden interviews volgt. De samenvatting uit de interviews is gebaseerd op de uitgeschreven tekst die in de bijlage is opgenomen.

samengevat ten aanzien van subvraag 1 volgt uit de documentatie:

- na de start van de aanbesteding in 2005 wordt in 2006 een projectplan actief dat voorziet in gestandaardiseerde Rijkswaterstaat brede procedures ten aanzien van Risicomanagement c.q. risicohandeling waarin 'Lijstrisico's' als term of als omschreven lijstrisico-systematiek niet voorkomt,
- de procedures ten aanzien van risicomanagement zijn niet compleet. “Lijstrisico’s” is nog geen algemeen begrip. Risicomanagement sorteert onder projectbeheersing,
- de procedures hebben een sterke interne projectoriëntatie, het projectplan sluit alle exogene risico’s uit van behandeling,
- het projectmanagement (de projectdirecteur) erkent een potentieel omissie in de bezetting door specialisten die nieuwe methodes dienen te beheersen. De lijstrisico-systematiek valt ook onder de nieuwe methodes,
- risicodefinities ontbreken, gegeven omschrijvingen zijn niet onderscheidend,
- het strategisch beprijzen is van grote invloed op de uiteindelijke verdeling van de risico’s in de lijstrisico-systematiek,
- vanuit bestuurskundig perspectief wordt het project traditioneel genoemd.

samengevat uit de interviews (zie bijlage E1) volgt ten aanzien van subvraag 1:

- de lijstrisico-systematiek is door het projectteam van de 2^e Coentunnel ontwikkelt,
- het invoeren van de lijstrisico-systematiek maakte deel uit van een groter aantal aanpassingen die tegelijkertijd werden ingevoerd. De andere aanpassingen hadden betrekking op het geven van financiële prikkels,
- de voorwaarden, doelen of criteria waren niet door de sleutelfunctionarissen aan te geven. Zij gaven aan niet te weten waar deze te achterhalen zijn,
- de lijstrisico-systematiek is tijdens de dialogen met de deelnemers ingebracht en gebruikt om duidelijkheid over de risico’s en inzicht in de beprijzing te krijgen,
- het beginsel “meest efficiënt toedelen” van de Minister wordt algemeen verstaan als “toedelen aan diegene die het laagst prijst”,
- regels of systemen voor beprijzen ontbreken. Alle geïnterviewden geven aan niet exact te weten hoe het prijzen van risico’s tot stand komt,
- er is geen wetenschappelijke basis voor de lijstrisico-systematiek bekend,
- de lijstrisico-systematiek is opgezet door een externe adviseur die het projectteam plotseling verliet. Deze adviseur liet geen handleiding met uitgangspunten, herkomst systeem, voorwaarden o.i.d. achter,
- de ontwikkeling en invoering van de lijstrisico-systematiek is uitgevoerd in samenwerking met externe adviseurs maar zonder overleg met andere ministeries of V&W (DGMO) als

opdrachtgever van Rijkswaterstaat. Het ministerie van Financiën was in het projectteam wel vertegenwoordigd door adviseurs. Wat ontwikkelt werd is alleen terug te vinden in de verslagen van de werkgroepen en niet separaat gedocumenteerd. De ontwikkeling gebeurde onder grote tijdsdruk,

- Er bestaat een standaard overzicht met een hoeveelheid risico’s waaruit geput kan worden. Deze standaard wordt in 2009 herzien. Er is voor dit onderzoek geen inzage in de lijst met geselecteerde risico's of andere documenten die van toepassing zijn op dit project, zoals de basis overeenkomst of het contract c.a (waaronder Plan van Aanpak, Projectplan, Controle en Beheersplan) zodat deze documenten niet onderzocht konden worden,
- de eerste lijst met risico's werd door Rijkswaterstaat opgesteld,
- het definitief beprijzen van risico’s is gebaseerd op intuïtie en bij alle partijen onderhevig aan strategisch gedrag.

Antwoord op Subvraag 1 uit de hierboven gegeven samenvattingen:

“Hoe is het systeem van risicoverwerking, systeem “Lijstrisico’s”, als ‘State of affairs’ ingevoerd en gedocumenteerd?”:

In 2005 is Rijkswaterstaat met een aantal adviseurs gestart met het ontwikkelen van de lijstrisico-systematiek. De lijstrisico-systematiek is gelijktijdig met andere wijzigingen gericht op financiële prikkels. Het werd ingevoerd in 2006 in het contract van het project “2^e Coentunnel-Westrandweg/Halfweg” en als dusdanig alleen omschreven in Overall Projectplan “2^e Coentunnel/Westrandweg/Halfweg 1 juli 2006” versie 2.0, gedateerd 7 augustus 2006. De naam “lijstrisico’s” komt daar niet in voor. Er is geen documentatie opgesteld waarin doelen, voorwaarden en criteria zijn opgenomen. Risicodefinities ontbreken; gehanteerde omschrijvingen wijken op inhoud af van omschrijvingen die in algemene theorieën gehanteerd worden. Er is geen basis uit de literatuur voor het systeem te geven. Het risicomangement is in het project ondergebracht in de staffunctie “projectbeheersing” van het projectteam. De projectteams zijn zelf verantwoordelijk voor het opstellen van het contract en hebben grote invloed op de inhoud van het contract c.q. het gebruik van de lijstrisico-systematiek.

4.3 Invulling kernbegrippen

Subvraag 2] “Welke (proces)doelen, definities en voorwaarden t.a.v. risicoverwerking zijn door de partijen Rijkswaterstaat en EZ in 1999 (Actieplan EZ; als start PPS) gesteld?”

Uit de beschikbare documenten blijkt:

Na de introductie in 1999 is er door het ministerie van Economische zaken (EZ) geen vervolg gegeven aan een verdere invulling van doelen, definities en voorwaarden in het algemeen of die voor risicohandeling in het bijzonder.

De ontwikkeling ligt vanaf 1999 in handen van “Kenniscentrum PPS” van het ministerie van financiën. Om te achterhalen wat er verstaan wordt onder de kernbegrippen “doelen”, “definities”

en “voorwaarden” is een groot aantal publicaties, artikelen en rapporten onderzocht. Uiteindelijk blijkt dat het Kenniscentrum PPS in haar voortgangsrapportages de ontwikkelingen volledig weergeeft.

In Voortgangsrapportage 1999 geeft Kenniscentrum PPS aan:

- te streven naar risico overdracht en “Het doel van deze risico-overdracht is om een betere prijs/kwaliteit verhouding te realiseren door de innovatiekracht van de markt te gebruiken” (blz. 11),
- “ Daarbij staan twee vragen centraal:
 1. in hoeverre zijn bij het project behorende risico’s tegen een redelijke prijs over te dragen aan private partijen?
 2. Welke beleidsruimte wenst de overheid of heeft zij nodig?” (blz. 10),
- dat risicomangement in een “toegesneden procesarchitectuur” steunt op contractmanagement en financiële instrumenten. De procesarchitectuur dient een aantal beslismomenten te bevatten waarop partijen hun samenwerking kunnen heroverwegen (blz. 13).
- dat bepalend is of in de planvormingfase al meerwaarde door een risicoverdeling gecreëerd kan worden (blz. 16).

Het aspect van de tweede vraag op bladzijde 10, de gezochte “beleidsruimte”, komt nadien niet meer terug.

In de meest recente voortgangsrapportages, “Voortgangsrapportage 2007 en vooruitblik 2008” blijkt het accent volledig te zijn verschoven naar financiering en financieel beheer. Risico’s worden “..in principe van tevoren...” in kaart gebracht. Uit de HSL blijkt een belangrijke les namelijk dat raakvlakrisico’s bij complexe investeringsprojecten beheersing behoeven en niet aan marktpartijen kan worden overgelaten. “Risicobeheersing en risicobewustzijn moeten dus ingebed zijn in het projectmanagement en ook in de besluitvorming daaromtrent” (blz. 17)

De rapportages beschrijven over de jaren heen hoe verschillende ministeries PPS invullen en hoe specifieke projecten ingericht zijn.

In bijlage [E] is de volledige lijst met vragen opgenomen, inclusief 23 detailvragen die betrekking hadden op de betreffende voortgangsrapporten. Aan de hand van de antwoorden is vast komen te staan dat vanuit het ministerie van financiën geen concrete eisen gesteld werden ten aanzien van het opstellen en invoeren van de lijstrisico-systematiek.

Er zou een uitgebreide opsomming van allerlei tussentijds liggende documenten kunnen worden gegeven. Volstaan wordt door als resultaat van de ontwikkelingen de “PPS-code rijksoverheid 2008” aan te halen.

Weliswaar is de PPS-code definitief geworden op 3 nov 2008, na de peildatum okt 2008, maar actueel en compleet als resultaat van voortgaande ontwikkelingen. Het contract van de 2^e Coentunnel was eind 2008 nog niet getekend, zodat aangenomen wordt dat de PPS-code van toepassing is op het contract.

De PPS-code opent met te stellen dat deze “... gericht is op een doelmatige en rechtmatige inzet van het instrument van PPS-investeringsprojecten en wel in het bijzonder op de realisatie en de exploitatie van rijksgebouwen (rijkshuisvesting in brede zin, niet alleen kantoorgebouwen) en de fysieke infrastructuur, bijvoorbeeld in de weg- en waterbouw”. De PPS-code is daarmee van toepassing op het contract 2^e Coentunnel. De PPS-code geeft 11 ‘principe gebaseerde bepalingen’

waarvan, mits voldoende gemotiveerd, mag worden afgeweken. Bovendien geeft de PPS-code in een hoofdstuk 3 een toelichting op de code. De code noemt het mogen afwijken een “pas-toe-of-leg-uit” principe. Niet toepassen van de code leidt niet tot onrechtmatig handelen. De code is interdepartementaal met instemming van EZ opgesteld.

De PPS-code geeft aan te streven naar een “doelmatigere bedrijfsvoering bij de rijksoverheid”. “Het is daarom wenselijk dat de code in het kader van het managementcontrol-systeem binnen rijksoverheidsorganisaties wordt toegepast.”. Uit de bepalingen volgt ten aanzien van doelen, definities en voorwaarden:

bepaling 2.4:

Of een project in PPS dient te worden uitgevoerd moet worden onderzocht voor infrastructuurprojecten met een geschatte waarde van meer dan € 60 miljoen,

Bepaling 2.5 – 2.8:

Er dient een PPC en een PSC (zie hoofdstuk 3, 3.1 e.v.) te worden uitgevoerd. Dit houdt in dat in de PPC een eerste inschatting van de risicoverdeling wordt opgesteld na het vergelijken met een tweetal andere contracten.

In de toelichting in 3.1 ten aanzien van de “Publiek Private Samenwerking” stelt de PPS-code ten aanzien van de allocatie:

“Door middel van een DBFM(O)-contract worden de risico's belegd bij de partij die deze het beste kan beheersen. Dit kan soms betekenen dat risico's van bijvoorbeeld wijzigingen in wet- en regelgeving bij de overheid worden belegd.” en dat de overheid zich van ‘bedrijfsvoeringsrisico’s’ ontlast door meerjarige contracten aan te gaan met private partijen op basis van een periodieke financiële vergoeding. Bedrijfsvoeringsrisico’s zijn procesrisico’s die in de lijstrisico-systematiek niet voorkwamen.

Ten aanzien van de risicocategorisatie:

“Wat de - over te dragen - risico’s betreft, moet worden opgemerkt dat er altijd risico's zijn die (deels) niet overgedragen kunnen worden en dus bij de overheid blijven berusten. Voorbeelden hiervan zijn de (financiële) effecten van wets- en beleidswijzigingen en de zogenaamde interfacerisico's. Dat zijn risico’s die samenhangen met de aansluiting van het PPS-project op andere activiteiten en projecten van de overheid of van andere (publieke) derden. Overigens liggen dergelijke risico’s ook in geval van een traditioneel publieke uitvoering bij de overheid. Daarin verschillen beide uitvoeringsconstructies niet.”

De PPS-code wijkt hierin af van Bing, die risico’s ten gevolge van wijzigingen in de financiële regelgeving bij de private partij alloceerd.

Als algemene opmerking:

In toelichting 3.2 ten aanzien van de “Publiek-Private Comparator en PubliekeSectorComparator”

“Ten opzichte van de private partijen in het proces is het daarbij van belang dat daarover vooraf open wordt gecommuniceerd, zodat deze partijen het eventueel niet laten doorgaan van de uitvoering van een PPS-project niet achteraf als een verrassing ervaren.”

In toelichting 3.2 ten aanzien van “Rol Minister van Financiën”:

“Daarnaast is de Minister van Financiën op grond van de Comptabiliteitswet 2001 toezichthouder op de doelmatige voorbereiding en uitvoering van de rijksbegroting en heeft hij uit dien hoofde een controlfunctie bij de totstandkoming van PPS-projecten; toezicht op de *doelmatigheid* staat daarbij voorop. Daarbij is de bepaling van artikel 6 van het *Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen 1996* van belang, waarin is voorgeschreven dat het sluiten van huur-, huurkoop- en leaseovereenkomsten namens de Staat met een waarde gelijk aan of meer dan een door de Minister

van Financiën vast te stellen bedrag dan wel voor een periode van langer dan 10 jaar, dient te geschieden door de betrokken minister in overeenstemming met de Minister van Financiën. Dit grensbedrag is laatstelijk bij de Rijksbegrotingsvoorschriften 2008 op € 2,5 mln. gesteld. PPS-contracten bevatten veel elementen van dergelijke overeenkomsten en dienen dan ook op dezelfde wijze te worden behandeld. De controlfunctie wordt namens de Minister van Financiën door de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) uitgeoefend.”

samengevat ten aanzien van subvraag 2 volgt uit de documentatie:

- de inbreng van EZ ten aanzien van risicohandeling stopt na 1999. Na 1999 is Kenniscentrum PPS van het Ministerie van Financiën hierin actief.
- het doel van risico overdracht is het “in principe van tevoren” krijgen van een betere prijs/kwaliteitverhouding,
- thema is meerwaarde ofwel het tegen redelijke prijs overdragen van risico’s naar private partijen. Het zoeken naar beleidsruimte is na 1999 met DBFM ingevuld,
- risicomanagement in een “toegesneden procesarchitectuur” steunt op contractmanagement en financiële instrumenten. De procesarchitectuur dient beslismomenten voor heroverwegen van de samenwerking te bevatten,
- ervaringen met grote werken leidt tot het van tevoren in kaart brengen van risico’s met accent op financiering en financieel beheer. Risicobeheer is in 2008 onderdeel geworden van het projectmanagement, de besluitvorming rondom projecten dient risicobewust te zijn,
- vormen van doelmatigheid, dus doelen, worden rechtmatige investeringen en efficiëntere bedrijfsvoering bij de overheid,
- er vindt interdepartementaal overleg, ook met EZ, plaats over toe te passen standaards. De weinig relevante rol van EZ is eruit te verklaren dat EZ geen investeringsbudgetten heeft. De ministeries LNV, Defensie en vooral RGD en RWS spelen daarom een veel actievere rol,
- standaards blijven richtinggevend: gemotiveerd afwijken blijft mogelijk,
- risicoverdelingen start met de PPC, en baseert zich als criterium op het best kunnen beheersen van risico's,
- de eis dat richting private partijen open gecommuniceerd dient te worden is voor de hand liggend, maar niet opgenomen,
- interdepartementale afstemming is noodzakelijk: het ministerie van financiën heeft namens de Minister van Financiën een controlfunctie voor uitgaven vanaf € 2,5 miljoen.

samengevat uit de interviews (zie bijlage E2) volgt ten aanzien van subvraag 2:

- oorspronkelijke doelen zijn niet bekend,
- risico’s ten aanzien van de financiële gevolgen uit wijzigen Wet- en regelgeving worden als publieke risico’s bestempeld. Dit wijkt af van de literatuur van Bing c.s.,
- “Value for Money” is het criterium waarop de risicoverdeling is gebaseerd,
- de risicoallocatie lijkt voor de publieke partij geld op te leveren en risico’s kunnen worden overgedragen
- voorwaarden worden ook bepaald door wat aanbestedingsrechtelijk is toegestaan,
- er zitten geen lange termijnrisico’s in het systeem 'Lijstrisico's',
- het systeem 'Lijstrisico's' wordt voor de eerste maal toegepast maar wordt niet als innovatie ervaren,
- er zijn geen voorwaarden ten aanzien van dataverzameling. Hoe beprijzing tot stand komt is onduidelijk,

- het vergroten van de dealflow was ook een doel van de minister. Motivatie is ervaringen op te doen om een hogere Value for Money in de toekomst te kunnen realiseren.

Antwoord op Subvraag 2 uit de hierboven gegeven samenvattingen:

“Welke (proces)doelen, definities en voorwaarden t.a.v. risicoverwerking zijn door de partijen RWS en EZ in 1999 (Actieplan EZ; als start PPS) gesteld?”:

EZ is betrokken bij de start van PPS, maar niet bij de ontwikkeling van de lijstrisico-systematiek. Vanaf 1999 is het Ministerie van Financiën betrokken bij de ontwikkeling van PPS en hebben adviseurs van dit Ministerie geparticipeerd bij de ontwikkeling van de lijstrisico-systematiek. Als doelen worden rechtmatige investeringen, een betere risicoverdeling naar partijen en het vergroten van de dealflow aangegeven. De risicoverdeling gebeurt op basis van “Value for Money”, waarbij de ‘value’ niet bepaald of gedefinieerd is, maar als geld ingevuld wordt. Een algemeen doel is efficiëntere bedrijfsvoering van de overheid, zonder dat hiervoor specifieke voorwaarden gegeven zijn. Lijstrisico’s voldoet aan de criteria dat van tevoren naar risico’s gekeken wordt vanuit een financieel oogpunt. Lijstrisico’s lijkt ten opzichte van eigen beprijzingen geld op te leveren. Risicobeheer vraagt om procesmanagement en projectmanagement en valt voor de financiële aspecten onder controle van het Ministerie van Financiën. Door de ministeries wordt aangegeven dat de besluitvorming rondom projecten risicobewust dient te zijn. Concrete doelen worden niet gegeven.

4.4 Ervaringen uit het toepassen van de lijstrisico-systematiek

Subvraag 4] *“Wat zijn in de praktijk de ervaringen indien de risicoverwerking tot op peildatum met de lijstrisico-systematiek in PPS-contracten bij Rijkswaterstaat wordt onderzocht?”.*

Het antwoord op subvraag 4 volgt uit de documenten en de gehouden interviews:

Uit de beschikbare documenten blijkt ten aanzien van vraag 4:

Hortvat heeft in zijn onderzoek kunnen vaststellen dat het ten aanzien van het lijstrisico ‘Kabel- en leidingbeheer’ niet gelukt is om risico’s die hiermee verbonden zijn bij de private partij te alloceren. Vanuit het technische karakter van het kabels en leidingenbeheer kan worden gesteld dat de private partij diegene is die de risico’s hierbij het best kan beheersen. Vastgesteld is dat de risicocallocatie niet bij alle Lijstrisico’s naar verwachting van Rijkswaterstaat verlopen. De gegeven risico’s die in de ‘Lijstrisico’s’ stonden, zoals vermeld in de tabel van Horvat paragraaf 4.2 en in bijlage [A], hebben een hoog abstractieniveau. Dat wil zeggen dat ze uit een onbepaald aantal gebundelde risico’s bestaan.

samengevat uit de interviews (zie bijlage E3) volgt ten aanzien van subvraag 4:

- het aantal risico’s dat in de praktijk onder de lijstrisico-systematiek zal gaan vallen wordt naar verwachting minder,
- werken met de lijstrisico-systematiek wordt als lastig ervaren met een intern op Rijkswaterstaat gerichte focus.

- de ervaringen geven meer inzicht in welke risico’s wel en welke risico’s niet in de lijstrisico-systematiek opgenomen dienen te worden,
- Marktpartijen en Rijkswaterstaat hebben het de lijstrisico-systematiek als lastig en met name juridisch gecompliceerd ervaren,
- de publieke partij Rijkswaterstaat geeft aan niet te weten op welke wijze zij de risico’s anders dan op gevoel kan beprijzen. Het beprijzen is niet te verantwoorden op basis van gemaakte kostenramingen. Bovendien zitten er ‘gaten’ in de financiële ramingen,
- ondanks de plafondprijzen zijn overschrijdingen bij herstel van een optredend Geval van Vergoeding niet geheel uitgesloten,
- de concurrentiegerichte dialoog, die effect kan hebben op de risicohandeling, moet nog verder worden ontwikkeld. Vanwege de grenzen wat aanbestedingsrechtelijk toegestaan is, is hier jurisprudentie nodig,
- de samenwerking met private partijen is soms als moeizaam ervaren,
- er bestaan risico’s die niet door een partij gedragen kunnen worden, maar wel het best door die partij beheerst. Als voorbeeld werd het Lijstrisico “Stabiliteit 1^e Coen” genoemd,
- het gebrek aan voldoende historische data leidt tot onjuiste gegevens in het contract. Dit treft ook de risicohandeling,
- de communicatie over 'Lijstrisico's' is moeizamer en minder transparant dan vooraf gedacht.
- Value for Money als uitgangspunt voor de lijstrisico-systematiek wordt aanbestedingsrechtelijk beperkt ,
- het beprijzen van risico's gaat op gevoel,
- RISMAN is meer risicomanager dan risicoramend,
- er is een gebrek aan historische data van risico's ,
- de afstemming intra- en interdepartementaal is niet optimaal,
- er zijn onduidelijke ambities in criteria ten aanzien van de lijstrisico-systematiek ,
- de lijstrisico-systematiek is niet correct als niet alle wensen ook kritische succesfactoren (KSF) zijn,
- de onduidelijkheid over wie er verantwoordelijk is om een vastgesteld tracébesluit te verzorgen maakt aangepaste regels voor de lijstrisico-systematiek nodig.

Antwoord op Subvraag 4 uit de hierboven gegeven samenvattingen:

“Wat zijn in de praktijk de ervaringen indien de risicoverwerking tot op peildatum met de lijstrisico-systematiek in PPS-contracten bij Rijkswaterstaat wordt beschouwd?”

De lijstrisico-systematiek heeft niet alle risico’s kunnen toedelen aan de partij die deze het best kan beheersen. De hoeveelheid en welke risico’s worden overgedragen is niet vooraf te bepalen, maar zal naar verwachting uit ervaringen beter gaan blijken. Wanneer een risico als “Geval van Vergoeding” blijvend bij de opdrachtgever is gealloceerd, voert de opdrachtnemer de mitigerende werkzaamheden uit op basis van regie. Financieel blijven overschrijdingen op de plafondprijs daarbij mogelijk. Bij herhaling werd aangegeven dat het beprijzen van risico's moeilijk is. De lijstrisico-systematiek is lastiger toe te passen dan gedacht, waarbij de communicatie als moeizaam is ervaren. Met uitzondering van het financiële aspecten ten aanzien van beprijzen, het ontbreken van een garantie tegen overschrijdingen en het algemene (proces) aspect ten aanzien van RISMAN, duiden de opmerkingen van de geïnterviewden allemaal op een gebrek aan informatie of onduidelijkheid in het systeem.

4.5 Toetsing casus aan theoretisch kader.

Als aangegeven in paragraaf 2.6 wordt de casus ten behoeve van de op te stellen conclusies getoetst op de aspecten genoemd in dit theoretisch kader.

1. Is het begrip “risico” duidelijk, bijvoorbeeld in een definitie, aangegeven?

Ja, zeer beperkt tot twee soorten risico’s de “Pure risico’s” en “Spreidingsrisico’s” die alleen naar “Tijd en Geld” gekwalificeerd worden. Het projectplan voegt hier exogene risico’s en endogene risico’s aan toe. Exogene risico’s worden als “buiten het project vallend” van behandeling uitgesloten.

2. Is herkend dat een risico een proces is en niet een op zich staande gebeurtenis of manifestatie?

Nee. De risico’s worden samengesteld tot een hoger abstractieniveau waarbij een korte omschrijving de groepering aangeeft. De groepen worden separaat per groep geprijsd en gealloceerd. Vanuit juridisch-contractueel standpunt is dit een efficiënte werkwijze voorzover de wijze van groeperen geen discussie oplevert. Ten behoeve van de risicobeheersing is dit minder efficiënt. Risicobeheersing dient zich voornamelijk te richten op het blootstelling gedeelte van het risico. Dit gedeelte wordt nu pas duidelijk na verdere decompositie en onderzoek van het gegroepeerde risico door partijen. Dit kost tijd, waardoor het proces in de consultatiefase en dialoofase voldoende tijd dient in te plannen.

3. zijn de onder “Lijstrisico's” aangegeven risico’s gecategoriseerd naar voor allocatie belangrijke risicodefinities zoals “verdeling naar macro-, meso- of microniveau” (ad. 3) of “ categorie algemeen of projectrisico” (ad.5)?

Nee. Er wordt door Rijkswaterstaat een scherpe grens tussen macroniveau en mesoniveau aangegeven door het categoriseren naar exogene risico’s en endogene risico’s. Exogene risico’s die op macroniveau optreden worden door Rijkswaterstaat voor verdere behandeling uitgesloten. Rijkswaterstaat is daarmee sturend, hindert zij de informatieoverdracht en versterkt zij daarmee de projectoriëntatie. Een vlot verloop van de aanbesteding is hiermee gediend, maar het gevaar bestaat dat de ambiguïteit ten aanzien van de risico’s wordt vergroot en belangrijke informatie Rijkswaterstaat niet bereikt.

4. als een van de zeven gegeven risicodefinities wordt vermeld, wordt dan ook (h)erkend en aangegeven wat de belangrijkste kenmerken en eigenschappen ten aanzien van beheersing zijn zoals die worden aangegeven in paragraaf 2.2?

Nee. De beheersing wordt niet in de voorfase besproken. De wijze van risicobeheersing, zowel bij Rijkswaterstaat als de publieke partij wordt op een later moment ingevuld na contractering. Hierdoor beperkt Rijkswaterstaat haar beheersing omdat afwijzen dan direct een contractwijziging inhoudt, met alle mogelijke gevolgen van dien. De standaard procedures “Beheersmodel Grote Projecten” die Rijkswaterstaat hanteert zijn nog niet algemeen bekend of in meerdere projecten toegepast, en niet onderzocht.

5. Is er een gezamenlijk proces tussen publieke en private partijen ingericht voor risicoconstructie (d.i. opheffen ambiguïteit) en risicoreductie (d.i. risicobeheersing)?

Er zijn geen gegevens beschikbaar voor onderzoek. Eén geïnterviewde gaf aan dat de deelnemers geen risico’s aan de lijst van risico’s hebben toegevoegd. Als alleen risico’s in het overleg zijn besproken die Rijkswaterstaat heeft aangedragen blijkt hieruit dat er geen gezamenlijke risicoconstructie heeft plaatsgevonden,

6. is er in de beheersvisie d.m.v voorkomen, tijdig herkennen en adequaat interveniëren het beïnvloeden van risico’s opgenomen?

Ja, via de standaard “Beheersmodel Grote Projecten”, dat inhoudelijk niet onderzocht werd omdat er geen gegevens uit het project beschikbaar waren.

Ten aanzien van hoofdstuk 4: “Casus 2° Coentunnel-Westrandweg met 'Lijstrisico's' “ blijkt dat het gehanteerde onderscheid in risicosoorten beperkt is, overeenkomstig de invulling van de theorie door Rijkswaterstaat in RISMAN (hoofdstuk 3) met pure risico’s en spreidingsrisico’s. Het projectplan voegt twee soorten risico’s toe, te weten exogene risico’s en endogene risico’s, maar sluit exogene risico’s uit van behandeling. Hierdoor blijven er drie soorten risico’s over. Zoals in bijlage G onder “ad(7)” wordt aangegeven is het onjuist om “Exogene risico’s” van behandeling uit te sluiten. Er is geen categorisering van risico’s, anders dan de toedeling Geval van Vergoeding en Geval van Uitstel die niet gebaseerd is op specifieke eigenschappen maar gericht is op beprijzing. Het blijkt dat er geen sprake is geweest een gezamenlijke risicoconstructie. Er is een beheersvisie opgenomen die verwijst naar een nog in te vullen standaardmodel, en daardoor niet voor onderzoek beschikbaar was

5 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk volgen de conclusies uit de voorgaande hoofdstukken.

De conclusies zijn gebaseerd op de samenvattingen uit het beantwoorden van de subvragen en op de toetsingen van de praktijk en de casus aan het theoretisch kader. Vervolgens worden de aanbevelingen gegeven.

5.1 Conclusies:

Het theoretisch kader uit de geraadpleegde literatuur wordt gehanteerd als vertrekpunt voor de conclusies. Het theoretisch kader is gekoppeld aan subvraag 3. Afwijkend van de nummering van de subvragen wordt daarom eerst subvraag 3 beantwoord en vervolgens de overige subvragen.

5.1.1 Ten aanzien van het theoretisch toetsingskader:

subvraag 3:

“Wat zijn vanuit het theoretisch toetsingskader de aspecten die bij het werken met risico’s betrokken zijn?”

In paragraaf 2.4 zijn is het volgende samengevat waarop daarna werd getoetst:

1. Is duidelijk aangegeven, bijvoorbeeld in een definitie, wat een risico inhoudt?
2. is herkend dat een risico een proces is en niet een op zich staande gebeurtenis of manifestatie?
3. zijn de onder “Lijstrisico's” aangegeven risico’s gecategoriseerd naar voor allocatie belangrijke risicodefinities verdeling naar macroniveau, mesoniveau of microniveau (ad. 3) ?
4. als een van de zeven gegeven risicodefinities wordt vermeld, wordt dan ook erkend en aangegeven wat de belangrijkste kenmerken en eigenschappen ten aanzien van beheersing zijn zoals die worden aangegeven in paragraaf 2.3 (ten aanzien van het besluitvormingsproces) ?
5. Is er een gezamenlijk proces tussen publieke en private partijen ingericht voor risicoconstructie, wat het opheffen van ambiguïteit is, en risicoreductie als de risicobeheersing?
6. is er een beheersvisie met daarin door middel van voorkomen, tijdig herkennen en adequaat interveniëren het beïnvloeden van risico’s opgenomen?

Het theoretisch toetsingskader uit hoofdstuk 2 is gehanteerd om de praktijk in hoofdstuk 3 te toetsen. In hoofdstuk 3 staat de praktijk zoals Rijkswaterstaat de theorie heeft ingevuld om toe te passen. De praktijk zoals het projectteam deze in de casus heeft ingevuld staat in hoofdstuk 4 tot en met paragraaf 4.4 aangegeven. Beide hoofdstukken 3 en 4 tot en met 4.4 werden getoetst aan de hand van de vragen in het theoretisch kader, en voor de hoofdstukken samengevat in par. 3.6 respectievelijk par. 4.5.

De Lijstrisico-systematiek is uitgewerkt door Rijkswaterstaat en is nieuw. De systematiek is niet eerder in het binnen- of buitenland toegepast. De systematiek is naast nieuw ook uniek. Op het onderdeel ten aanzien van de risicodefinities wijkt de lijstrisico-systematiek af van de literatuur.

Door het ontbreken van een wetenschappelijk basis en omdat er door het unieke karakter geen vergelijking met andere gehanteerde systemen mogelijk is, is het direct toepassen van de lijstrisico-systematiek in de casus direct ook de eerste toets.

De conclusie hieruit als conclusie 1 is:

De door Rijkswaterstaat opgestelde theorie om in de praktijk toe te passen is nieuw en wijkt af ten aanzien van de risicodefinities en risicocategorisering uit de wetenschappelijke literatuur.

5.1.2 Ten aanzien van hoe de Lijstrisico-systematiek is gedocumenteerd en ingevoerd.

subvraag 1:

“Hoe is het systeem van risicoverwerking, het systeem “Lijstrisico’s”, als ‘State of affairs’ ingevoerd en gedocumenteerd?”

Bij het onderzoek naar hoe de lijstrisico-systematiek gedocumenteerd is (par 4.2) bleek er ten aanzien van de theorie dat er geen basis uit de literatuur voorhanden te zijn waarop de lijstrisico-systematiek is gebaseerd. Er is bij de ontwikkeling geen vooropgesteld plan of model gehanteerd. Documentatie met daarin doelen, criteria en voorwaarden die van toepassing zijn ontbreken. Diverse bronnen (par 2.2) geven aan dat het noodzakelijk is dat risico’s vooraf worden gecategoriseerd en gealloceerd. De voorbereiding, waaronder het categoriseren en alloceren vallen, maken deel uit van het procesmanagement dat vooraf gaat aan het projectmanagement (par. 2.3.1). De uitwerking en toepassing van de lijstrisico-systematiek is door het procesmanagement toegewezen aan het projectteam 2^e Coentunnel-Wetrandweg/Halfweg (par. 3.1). Door het ontbreken van ex-ante criteria en het invoeren van meerdere gecombineerde systeemwijzigingen tegelijkertijd in een nieuwe contractvorm is sowieso het effect van het invoeren van de lijstrisico-systematiek afzonderlijk naderhand niet meer te meten. Er is feitelijk sprake van een onvolledige voorbereiding, uitwerking en toepassing van de lijstrisico-systematiek. Hierdoor is ook succes niet aan te tonen.

De conclusie hieruit als conclusie 2 is:

De procesinnovatie 'Lijstrisico's' had zorgvuldiger door het **project**team uitgewerkt en ingevoerd kunnen worden als er meer aandacht voor voldoende **proces**management was geweest.

De conclusie hieruit als conclusie 3 is:

Het succes van “Lijstrisico’s” is achteraf niet objectief meetbaar.

5.1.3 Ten aanzien van de doelen, definities en voorwaarden

subvraag 2:

“Welke (proces)doelen, definities en voorwaarden t.a.v. risicoverwerking zijn door de partijen Rijkswaterstaat en EZ in 1999 (Actieplan EZ; als start PPS) gesteld?”

Bij het invullen van de kernbegrippen (par. 4.2) bleek dat er vanuit de Ministeries van Economische Zaken, Financiën en Verkeer&Waterstaat geen concrete doelen voor het proces en

criteria voor bijsturen ten aanzien van het werken met risico’s bekend waren. Bovendien bleek uit interviews dat de ambities van de toe te passen lijstrisico-systematiek niet tussen de verschillende ministeries waren afgestemd (par. 4.4). Vanuit de procesoriëntatie (par. 2.3.1) volgt dat het is zaak dat V&W als projectinitiator aan Rijkswaterstaat doelen en criteria voor een efficiënt en effectief te verlopen proces voorafgaand aan contractering en daarop volgend project meegeeft. Met deze kaders kunnen de projectteams beter hun werkzaamheden en personele inzet plannen.

De conclusie hieruit als conclusie 4 is:

De doelen, criteria en voorwaarden voor de lijstrisico-systematiek ontbreken, waardoor controle en aanpassingen na checks&balances niet uitgevoerd kunnen worden.

5.1.4 Ten aanzien van de ervaringen met de lijstrisico-systematiek

subvraag 4:

“Wat zijn in de praktijk de ervaringen indien de risicoverwerking tot op peildatum met de lijstrisico-systematiek in PPS-contracten bij Rijkswaterstaat wordt beschouwd?”

Uit de ervaringen uit het toepassen van de lijstrisico-systematiek, zoals aangegeven in par. 4.4, volgt dat de communicatie met betrekking tot de lijstrisico-systematiek met de private partijen als lastig werd ervaren. Publieke en private partijen hebben een verschillende interpretatie over de gevoerde communicatie. Rijkswaterstaat is van mening dat er op een transparante wijze overleg is gevoerd. De private partijen vinden dat met name de communicatie van het beprijzen niet transparant verliep.

De conclusie hieruit als conclusie 5 is:

Er blijkt tussen het projectteam, de ministeries en de marktpartijen nog veel ambiguïteit te bestaan over wat een juiste wijze van communicatie is.

Uit de risicodefinities zoals gegeven in par. 2.1 en in bijlage G blijkt dat het bepalen “wie het risico het beste kan beheersen”, wat toch een uitgangspunt was (par.1.1), pas mogelijk wordt nadat een risico in detail bekend is of als een gebundeld risico meer tot in detail ge-decomponeerd wordt (par. 2.2.2). Wanneer de lijstrisico-systematiek bedoeld is als een beheerinstrument, en omdat het een tweedeling in een aantal risico’s aanbrengt is dit zo, is het noodzakelijk de risico’s meer in detail te decomponeeren dan nu gebeurt. Zonder detailinformatie is het niet zonder meer mogelijk het aantal, de soort, en de voorkeursallocatie van risico’s vooraf te bepalen. Specifiek ten aanzien van een gebrek aan informatie blijkt hiermee zowel het aantal risico’s als de inhoud van risico’s onbepaald blijft.

De conclusie hieruit als conclusie 6 is:

De lijstrisico-systematiek maakt onderdeel uit van de risicobeheersing. Om de lijstrisico-systematiek te hanteren als een beheersinstrument is een hoger detailniveau van de risico's dan nu gegeven in de Lijstrisico’s noodzakelijk.

Uit de ervaringen uit het toepassen van de lijstrisico-systematiek (par. 4.4) is bij het beantwoorden van de vierde subvraag vastgesteld dat de risicoallocatie niet bij alle risico’s uit de lijstrisico-systematiek naar verwachting van Rijkswaterstaat is verlopen. De risico’s ten aanzien van “kabel- en leidingbeheer” bleven volledig bij de publieke partij. Hier blijkt nogmaals het belang van

gestelde bij de tweede en vierde conclusie: Rijkswaterstaat had blijkbaar wel verwachtingen dus doelen, maar deze waren niet vertaald naar concrete doelen, criteria en voorwaarden. Daarbij blijft het mogelijk dat er budgetoverschrijdingen optreden als risico’s die bij de opdrachtgever zijn gealloceerd daadwerkelijk optreden en onder regie door de opdrachtnemer worden hersteld (par. 4.4). Onderdeel van het onder regie uitvoeren van werkzaamheden is namelijk dat de private partij als aannemer pas dan de kosten van herstelwerkzaamheden zal ramen en ter goedkeuring aan Rijkswaterstaat als zal aanbieden. Dit in een eerdere fase gehanteerde plafondprijs is daarmee geen garantie voor overschrijding door bijkomende herstelkosten.

De conclusie hieruit als conclusie 7 is:

Uit de casus blijkt dat de lijstrisico-systematiek suboptimaal functioneert voor de risicoallocatie en beprijzing van risico's. Een voorbeeld hiervan is dat de risicoallocatie niet bij alle Lijstrisico’s, zoals die bij “Kabels en Leidingen”, naar verwachting van RWS is verlopen.

De conclusie hieruit als conclusie 8 is:

Het beprijzen van de risico’s gaat bij Rijkswaterstaat op gevoel en is niet te relateren aan kostenramingen.

5.2 Aanbevelingen:

Het beantwoorden van de laatste subvraag leidt tot de aanbevelingen. De aanbevelingen zijn gebaseerd op de conclusies.

Subvraag 5] “*Welke aanbevelingen kunnen worden opgesteld voor een doelgericht functioneren van het systeem “Lijstrisico’s”?*”

5.2.1 Ten aanzien van de conclusies 1, 2, 3 en 4, met name t.a.v. “Doelen”

Tijdens het uitvoeren van dit onderzoek is op diverse momenten gebleken dat er onduidelijkheid bestaat of het doel (of de doelen) van het gebruik van de lijstrisico-systematiek. Bij het houden van de interviews is opgemerkt dat de lijstrisico-systematiek werd gebruikt als selectiecriteria en als gunningcriteria.

Hieruit volgt aanbeveling 1:

Maak een duidelijke keuze waarvoor de lijstrisico-systematiek bedoeld is en geef dit aan.

Nu is niet duidelijk of de verdeling die volgt uit de lijstrisico-systematiek bedoeld is als een selectie criterium of als een gunning criterium. Het stellen van “... gunnen is selecteren...” lijkt wellicht correct, maar gaat hier niet op omdat er niet gegund wordt op het in totaal en-bloc afprijzen van de gebundelde risico's. Er wordt pas na een selectieve verdeling van de *afzonderlijke* risico's op het daarna ontstane totaal gegund. De lijstrisico-systematiek werd gehanteerd voor zowel de gunning als de selectie. Dat betekent dat respectievelijk naast de laagste inschrijving ook de afzonderlijk benoemde risico's als laagst geprijsd dienden te worden door de inschrijvers om zeker te kunnen zijn van de opdracht. Dit stimuleert opportunistisch gedrag bij Rijkswaterstaat als aanbestedende partij. Plat gezegd leidt dit tot krenten pikken. Een tweede probleem is dat deze werkwijze een inhoudelijke betrokkenheid van Rijkswaterstaat noodzakelijk maakt. Omdat de opgenomen lijstrisico's fysieke en technische risico's betreft, maakt dit zelfs technisch inhoudelijke betrokkenheid noodzakelijk. Omdat de uitkomst uit de keuze tussen selectie- of gunning criterium nu niet bekend is, wordt de lijstrisico-systematiek hier benaderd vanuit de gedachte dat deze leidt tot *of* een selectie criterium is *of* een gunning criterium.

'De lijstrisico-systematiek als selectie criterium:

De lijstrisico-systematiek kan bedoeld zijn als selectie criterium. Dat blijkt met name uit de verdeelde risico's na de dialoof fase. De dialoog lijkt in essentie aan partijen voldoende duidelijkheid te hebben verschaft omtrent de risico's; dat wil zeggen: alle risico's werden door beide partijen uiteindelijk geprijsd. Er haakten geen partijen af.

De lijstrisico-systematiek bedoeld als gunning criterium:

'Lijstrisico's' kan bedoeld zijn als gunning criterium. Dit blijkt, uiteraard, met name door het gunnen op basis van de laagste prijs.

Zoals blijkt uit hoofdstuk 4 prijst Rijkswaterstaat strategisch en prijst Rijkswaterstaat op gevoel. Beide zijn zo subjectief dat er hier geen aanbevelingen voor te geven zijn.¹²

In beide gevallen is de integratie van de lijstrisico-systematiek in het risicomanagement als onderdeel van de projectbeheersing essentieel. Daarbij dient procesmatige aandacht gegeven te worden aan:

- de verticale intergratie van het risicomanagement binnen de lijn V&W-RWS-Projectteam, voor het beter decomponeren van de risico's ten behoeve van een beter begrip en daarna een efficiëntere dialoog met deelnemers. De dialoog dient een dialoog te wezen en geen monoloog,
- de horizontale intergratie tussen de departementen t.a.v. de ambities, doelen, criteria en voorwaarden. Mogelijk houdt dit in het implementeren bij de ministeries van integrale vorm van risicomanagement. Het Integrale Risicomanagement is van toepassing op al de betrokken ministeries, van Financiën, VROM (RGB en voor borging in wet- en regelgeving van de Woningwet), Defensie en Rijkswaterstaat,
- de “Doelen en criteria” duidelijk in het vaandel te plaatsen met naast aandacht voor tijd en geld ook aandacht voor de dynamiek bij de besluitvorming. Beleidmakers dienen zich te realiseren hoe genomen beslissingen de toekomst beïnvloeden. De lange termijn doelen met motivaties aan te geven en nu bedenken hoe deze gemanaged kunnen worden,
- het meer in detail decomponeren van risico's dan nu gebeurt. Zonder detailinformatie is het niet zonder meer mogelijk de voorkeursallocatie van risico's vooraf te bepalen. Aanbevolen wordt een categorisatie minimaal naar “macro- meso- of microniveau” en vervolgens naar “algemeen of projectrisico” aan te brengen. Aanbevolen wordt te onderzoeken in hoeverre de gehanteerde lijst door Bing in overeenstemming is met de lijst die “De Commissie Private Financiering van Infrastructuur” (commissie Ruding) in haar rapport “Op de goede weg en het juiste spoor” geeft. Deze lijsten wijken onder andere van elkaar af ten aanzien van de voorkeurlocatie van risico's die generiek voor iedereen en alle partijen van toepassing zijn. Afhankelijk van de eigen doelen zijn beide lijsten te combineren tot een lijst die toepasbaar is bij de PPS.
- Ten slotte het aandacht geven aan het afprijzen van risico's. Omdat ‘geld’ leidend is: uitzoeken en aangeven hoe de risico's te beprijzen zijn.

5.2.2 Ten aanzien van de conclusies 5, met name t.a.v. de communicatie

In de paragrafen 4.4 en 4.5 werd aangegeven dat de communicatie over de lijstrisico-systematiek moeizaam en minder transparant was dan vooraf gedacht maar dat de lijstrisico-systematiek toch werd toegepast voor het communiceren. Aanbevolen wordt een handreiking te maken. Onderdeel van een handreiking is een protocol, met daarin de methode van werken, de procesvoering, waar het om gaat, een stappenplan en dergelijke. Protocollen zijn bij veel organisaties in de publieke zorgorganisaties gemeengoed, bij Rijkswaterstaat is dat niet het geval. De in het onderzoek betrokken “PPS-code rijksoverheid 2008” is een recent document van het Ministerie van Financiën. Als protocol is het incompleet, maar het kan wel gebruikt worden om te dienen als uitgangspunt voor het op te stellen protocol.

¹² Horvat, 2007, geeft hierover aan het einde van hun rapport op blz. 29 aan dat “op een aantal onderdelen... b.v. de wijze van beprijzing van lijstrisico's en berekening van de voor lijstrisico's te hanteren opslagen zou een handreiking voor nadere invulling wenselijk zijn”.

Hieruit volgt aanbeveling 2:

Om de communicatie over de functie van de lijstrisico-systematiek te ondersteunen wordt aanbevolen een *handreiking* met protocollen te maken, waarin minimaal de doelen met voorwaarden en een categorisatie naar macro-, meso- of microniveau zijn opgenomen, zodat alle partijen hun inspanningen op een effectief functioneren kunnen richten.

5.2.3 Ten aanzien de conclusies 7 en 8, met name t.a.v. het beprijzen

Omdat op diverse momenten tijdens het onderzoek is gebleken hoe moeilijk of onmogelijk het bleek de risico’s in de lijstrisico-systematiek te beprijzen is het de vraag of dat dit alleen zo door Rijkswaterstaat als publieke partij zo is beleefd en wat de ervaringen van de private partijen waren.

Hieruit volgt aanbeveling 3

Aanbevolen wordt om te onderzoeken hoe de private marktpartijen de risico’s hebben geprijsd.

5.3 reflectie

In deze paragraaf wordt teruggekeken op het onderzoek. Wat zijn mijn ervaringen en hoe zou het bij een vervolg anders kunnen?

Het idee om risico’s als onderzoeksontwerp te kiezen ontstond bij het schrijven van het artikel tijdens de voorstudie. Het na(?)denken over de toe(!)komst is typisch een menselijke kwaliteit en behelst ook onzekerheden met de daar bijbehorende risico’s. Ik vond het verbazingwekkend hoe vaak er over risico’s gesproken en gepubliceerd werd van gaande- en komende projecten maar ook hoe stil het bleef over de risico’s uit het verleden. De PPS-Kennispool werd opgericht die onder andere als taak heeft het gebruik van PPS-contracten met daarin het hanteren van risico’s door de lijstrisico-systematiek te stimuleren. Dit laatste vormde een perfect platform en onderwerp voor een onderzoek.

Het onderzoek is vanuit de gedachte bij de Kennispool “Misschien is het goed om risico’s binnen PPS-contracten met Lijstrisico’s te onderzoeken” breed gestart. De aanzet bij de kick-off op TU-Delft in oktober 2008, na ruim een jaar lezen van allerlei documenten, blijken achteraf zowel qua omvang als probleemstelling nu te ambitieus.

Gaandeweg het onderzoek bleek omstreeks medio februari 2009 dat er geen volledige informatie over de lijstrisico-systematiek verkregen kon worden. Een onderzoek staat of valt immers met het vergaren van informatie. Ter wille van de voortgang heb ik de onderzoeksstrategie aangepast. Niet alleen het instrument “Lijstrisico’s” was onderwerp van het onderzoek, maar ook werd de wijze waarop de opdracht tot het maken van het instrument c.q. de besluitvorming werd onderdeel van het onderzoek

Het ontwikkelen van een theorie rondom de besluitvorming paste moeilijk in de gefundeerde theoriebenadering waarop de oorspronkelijke strategie voor het onderzoek naar de lijstrisico-systematiek gebaseerd was. Het was logischer geweest het onderzoek ‘te knippen’: eerst een theorie toetsend onderzoek naar de lijstrisico-systematiek waarbij bevindingen en gesignaleerde omissies uit de conclusies eerst aan de opdrachtgever zouden zijn voorgelegd. Op basis van diens wensen zou daarna de lijstrisico-systematiek nader onderzocht kunnen worden. Hetzij verifiërend als een theoriegericht onderzoek in de vorm van de gefundeerde theoriebenadering of validerend als praktijkgericht onderzoek bij de projecten van Rijkswaterstaat.

Voldoende doorlooptijd voor het onderzoek en een volledige medewerking met het vestrekken van complete informatie zijn belangrijke factoren die bepalen of zo’n gefaseerd onderzoek hier mogelijk is. Ten aanzien van de doorlooptijd geldt bovendien nog het volgende. Zowel de actuele ontwikkelingen bij het gebruik van PPS bij Rijkswaterstaat als de groei van het gebruik van DBFM-contracten gaan momenteel zo snel dat het praktische zin niet mogelijk lijkt dat één onderzoeker dit bij zou kunnen houden.

De resultaten uit mijn onderzoek acht ik bruikbaar. Een vervolg op dit onderzoek vereist een aangepaste onderzoeksstrategie.

Rijsoord, juli 2009

Bijlagen

[A] afstemmingsoverleg Directie Wegen en Verkeer DWV, Centrale Taakcommissie voor de techniek CTT en Werkgroep Rationeel Wegonderhoud WRW,

[B] lijsten “uitgevraagde dialoogproducten”, “Lijstrisico’s” en “wensen” als uit ‘bijlage c’ rapport Horvat & Partners,

[C] artikel spm 5905 Preparation Master Thesis maart 2007: “Public Private Partnership (PPP) als Publiek Private Samenwerking (PPS) 5 jaar na de introductie bij Rijkswaterstaat (RWS): *“hoe gaat RWS Bouwdienst na 5 jaar ervaring met risico’s binnen PPP/PPS contracten om?*”

[D] Hoofdstuk 12 “Risicomanagement”, Projectplan “2e Coentunnel-Westrandweg/Halfweg 1 juli 2006”,

[E] Verzamellijst vragen t.b.v. interviews feb 2009,

[E1] Verzamelde opmerkingen die op subvraag 1 van toepassing zijn:

[E2] Verzamelde opmerkingen die op subvraag 2 van toepassing zijn:

[E3] Verzamelde opmerkingen die op subvraag 4 van toepassing zijn:

[F] tabel 1 en tabel 6a 6b van Bing Li e.a

[G] De vier risicodefinities toegelicht

[H] Geraadpleegde referenties, literatuur en rapporten

[A]

Van: **
Datum: 2 juli 2008
onderwerp: #501822 / lijstrisico's NHK-77007 Infraprovider Coentunneltracé

Geachte deelnemer,

In het Afstemoverleg DWV – CTT/WRW heb ik u toegezegd u te informeren over de exacte toedeling van de lijstrisico's in de gecontracteerde bieding van Coentunnel Company (CCy). Zie bijlage voor omschrijving van deze lijstrisico's.

Lijstrisico's CCy:

- Aanwezigheid Kabels en Leidingen,
- Stabiliteit en integriteit van het Bestaand Systeem en de bijbehorende tunnelmonden,
- Medewerking wegbeheerders onderliggende wegennet in het kader van afsluitingen

Lijstrisico's OG; aan te merken als Geval van Vergoeding:

- Bodemverontreiniging
- Archeologische vindplaatsen
- Explosieven
- Beschermd dier en plantsoorten (Flora- en faunawet)
- Meewerken beheerders/eigenaars kabels en leidingen
- Onjuistheden projectgegevens conditionering
- Onjuistheid projectgegevens bestaande situatie en projectmanagement
- Onherroepelijk Tracébesluit
- Wijziging verkeersaanbod

Lijstrisico's OG; aan te merken als Geval van Uitstel:

- Tijdigheid vergunningverlening
- Schorsen vergunning

De geelgemarkeerde Lijstrisico's heeft CCY genomen.

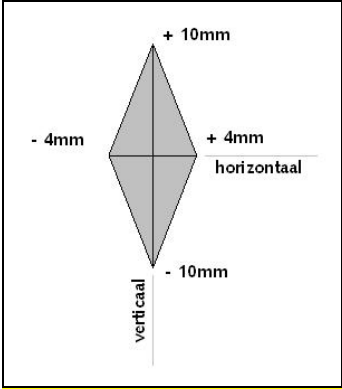
	Hoofdcategorie	Subcategorie	Beprijzing Geval van Uitsstel	Beprijzing - door Aanbesteder als Geval van Vergoeding; - door Deelnemer als Risico Opdrachtnemer
01	Bodemgesteldheid			
01 01		<p>Bodemverontreiniging</p> <p><i>Tekst risico</i> De aanwezigheid binnen de Systeemgrens Realisatiefase tijdens de Realisatiefase van een geval van verontreiniging (als bedoeld in de Wet bodembescherming) die niet uit de Verstrekte Gegevens als genoemd in Bijlage 18 paragraaf [***] bekend was of kon zijn en die niet het gevolg is van een handelen of nalaten van de Opdrachtnemer.</p> <p><i>Gerelateerde documenten</i> In Bijlage 18 paragraaf [***] zullen met betrekking tot dit Lijstrisico de documenten worden opgenomen, die voornamelijk in de dataroom zijn geplaatst onder nummer: 2.3 Verontreinigingen grond- en waterbodems + oppervlaktewater kwaliteit</p> <p><i>Aanvullende eisen</i> Indien het Lijstrisico een Geval van Vergoeding wordt zullen door de Opdrachtgever geen aanvullende eisen worden gesteld.</p>		
01 02		<p>Archeologische vindplaatsen</p> <p><i>Tekst risico</i> De aanwezigheid binnen de Systeemgrens Realisatiefase tijdens de Realisatiefase van een archeologische vindplaats die niet uit de Verstrekte Gegevens als genoemd in Bijlage 18 paragraaf [***] bekend was of kon zijn.</p> <p><i>Gerelateerde documenten</i> In Bijlage 18, paragraaf [***] zullen met betrekking tot dit Lijstrisico de documenten worden opgenomen, die voornamelijk in de dataroom zijn geplaatst onder nummer: 2.2 Archeologische vindplaatsen en cultuurhistorische gegevens</p> <p><i>Aanvullende eisen</i> Indien het Lijstrisico een Geval van Vergoeding wordt zullen door de Opdrachtgever geen aanvullende eisen worden gesteld.</p>		
01 03		<p>Explosieven</p> <p><i>Tekst risico</i> De aanwezigheid binnen de Systeemgrens Realisatiefase tijdens de Realisatiefase van explosieven die niet uit de Verstrekte Gegevens als genoemd in Bijlage 18 paragraaf [***] bekend was of kon zijn.</p> <p><i>Gerelateerde documenten</i> In Bijlage 18 paragraaf [***] zullen met betrekking tot dit Lijstrisico de documenten worden opgenomen, die voornamelijk in de dataroom zijn geplaatst onder nummer: 2.5 Explosieven</p> <p><i>Aanvullende eisen</i> Indien het Lijstrisico een Geval van Vergoeding wordt zullen door de Opdrachtgever geen aanvullende eisen worden gesteld.</p>		
01 04		<p>Beschermde dier en plantsoorten (Flora- en faunawet)</p> <p><i>Tekst risico</i> De aanwezigheid binnen de Systeemgrens Realisatiefase tijdens de Realisatiefase van een beschermde dier- of plantensoort als bedoeld in de Flora- en Faunawet die niet uit de Verstrekte Gegevens als genoemd in Bijlage 18 paragraaf [***] bekend was of kon zijn en die niet het gevolg is van een handelen of nalaten van de Opdrachtnemer.</p>		

Bijlagen Eindrapport

	Hoofdcategorie	Subcategorie	Beprijzing Geval van Uitstel	Beprijzing - door Aanbesteder als Geval van Vergoeding; - door Deelnemer als Risico Opdrachtnemer
		<p><i>Gerelateerde documenten</i> In Bijlage 18 paragraaf [***] zullen met betrekking tot dit Lijstrisico de documenten worden opgenomen, die vooralsnog in de dataroom zijn geplaatst onder nummer: 2.7.1.0010 Mitigatie- en compensatieontwerp 2.7.4 Natuurtoets</p> <p><i>Aanvullende eisen</i> Indien het Lijstrisico een Geval van Vergoeding wordt zullen door de Opdrachtgever geen aanvullende eisen worden gesteld.</p>		
02	Kabels en Leidingen			
02 01		<p>Aanwezigheid Kabels en Leidingen</p> <p><i>Tekst risico</i> De aanwezigheid binnen de Systeemgrens Realisatiefase tijdens de Realisatiefase van kabels en leidingen waarvan de verwijdering, verlegging of bescherming in verband met de uitvoering van de Werkzaamheden noodzakelijk is en die niet uit de Verstrekte Gegevens als genoemd in Bijlage 18 paragraaf [***] bekend was of kon zijn.</p> <p><i>Gerelateerde documenten</i> In Bijlage 18 paragraaf [***] zullen met betrekking tot dit Lijstrisico de documenten worden opgenomen, die vooralsnog in de dataroom zijn geplaatst onder nummer: 2.4.1 Inventarisatie aanwezige kabels en leidingen derden 2.4.2 Hoogspanningskabels westzijde tunnel</p> <p><i>Aanvullende eisen</i> Indien het Lijstrisico een Geval van Vergoeding wordt zullen door de Opdrachtgever geen aanvullende eisen worden gesteld.</p>		
02 02		<p>Meewerken beheerders/eigenaars kabels en leidingen</p> <p><i>Tekst risico</i></p> <p>(i) Het niet binnen 8 maanden na een schriftelijk verzoek van de Opdrachtnemer aan de kabel- of leidingbeheerder tot de voor de uitvoering van de Werkzaamheden noodzakelijke bescherming, verwijdering of verlegging van kabels of leidingen, kunnen bereiken van een projectovereenstemming met de kabel- of leidingbeheerder die voldoet aan de minimale eisen genoemd in artikel 10.3;</p> <p>(ii) Een toerekenbare tekortkoming in de nakoming door de kabel- of leidingbeheerder van zijn verplichtingen op grond van een projectovereenstemming als bedoeld in artikel 10.3.</p> <p><i>Gerelateerde documenten</i> Met betrekking tot dit Lijstrisico worden geen documenten in Bijlage 18 paragraaf [***] Verstrekte Gegevens opgenomen.</p> <p><i>Aanvullende eisen</i> Indien het Lijstrisico een Geval van Vergoeding wordt zullen door de Opdrachtgever geen aanvullende eisen worden gesteld.</p>		

Bijlagen Eindrapport

	Hoofdcategorie	Subcategorie	Beprijzing Geval van Uitstel	Beprijzing - door Aanbesteder als Geval van Vergoeding; - door Deelnemer als Risico Opdrachtnemer
03	Vergunningen			
03 01		<p>Tijdigheid vergunningverlening</p> <p><i>Tekst risico</i> Een beslissing van een bevoegde rechter naar aanleiding van een verzoek of beroep van een derde om, al dan niet bij wijze van voorlopige voorziening, een door de Opdrachtnemer te verkrijgen Vergunning waar de Richtlijn Coördinatie Permanente Vergunningen op van toepassing is, te schorsen of te vernietigen, als de Opdrachtnemer aantoont dat de door hem ingediende aanvraag voldoet aan de toepasselijke Regelgeving en dat hij op juiste wijze verweer tegen het verzoek of beroep heeft gevoerd;</p> <p><i>Gerelateerde documenten</i> Met betrekking tot dit Lijstrisico worden geen documenten in Bijlage 18 paragraaf [***] Verstrekte Gegevens opgenomen.</p> <p><i>Aanvullende eisen</i> Indien het Lijstrisico een Geval van Vergoeding wordt zullen door de Opdrachtgever geen aanvullende eisen worden gesteld.</p>		
03 02		<p>Schorsen vergunning Opgenomen in Lijstrisico 03.01.</p>		
04	Projectspecifieke risico's			
04 01		<p>Onjuistheden projectgegevens conditionering</p> <p><i>Tekst risico</i> Het feitelijk onjuist blijken te zijn van de Verstrekte Gegevens met betrekking tot geotechniek als genoemd in Bijlage 18 paragraaf [***]. Duidelijkheidshalve stellen Partijen vast dat deze Bijzondere Omstandigheid geen betrekking heeft op de interpretatie door de Opdrachtnemer van deze Verstrekte Gegevens, noch op onvolledigheid van deze Verstrekte Gegevens.</p> <p><i>Gerelateerde documenten</i> In Bijlage 18 paragraaf [***] zullen met betrekking tot dit Lijstrisico de documenten worden opgenomen, die vooralsnog in de dataroom zijn geplaatst onder nummer: 7.2 Geotechniek</p> <p><i>Aanvullende eisen</i> Indien het Lijstrisico een Geval van Vergoeding wordt zullen door de Opdrachtgever geen aanvullende eisen worden gesteld.</p>		
04 02		<p>Onjuistheid projectgegevens bestaande situatie en projectmanagement</p> <p><i>Tekst risico</i> Het feitelijk onjuist blijken te zijn van: (i) de Verstrekte Gegevens met betrekking tot de situatie van het Bestaande Systeem als genoemd in Bijlage 18 paragraaf [***]; of (ii) de Verstrekte Gegevens met betrekking tot de VTTI buiten het Transitie Systeem als genoemd in Bijlage 18 paragraaf [***]; indien en voor zover Opdrachtnemer deze onjuistheid binnen zes maanden na Contractdatum schriftelijk en onderbouwd aan Opdrachtgever heeft gemeld. Duidelijkheidshalve stellen Partijen vast dat deze Bijzondere Omstandigheid geen betrekking heeft op de interpretatie door de Opdrachtnemer van deze Verstrekte Gegevens, noch op onvolledigheid van deze Verstrekte Gegevens.</p> <p><i>Gerelateerde documenten</i> In Bijlage 18 paragraaf [***] zullen met betrekking tot de situatie van het Bestaande Systeem de documenten worden opgenomen, die vooralsnog in de dataroom zijn geplaatst onder nummer: 3 Gegevens bestaande Wegen 4 Gegevens bestaande Coentunnel 5 Gegevens bestaande Kruisingen en geluidsschermen</p> <p>In Bijlage 18 paragraaf [***] zullen met betrekking tot de situatie van de VTTI de documenten worden opgenomen, die vooralsnog in de dataroom zijn geplaatst onder nummer:</p>		

	Hoofdcategorie	Subcategorie	Beprijzing Geval van Uitstel	Beprijzing - door Aanbesteder als Geval van Vergoeding; - door Deelnemer als Risico Opdrachtnemer
		6 Gegevens bestaande VTI en TTI <i>Aanvullende eisen</i> Indien het Lijstrisico een Geval van Vergoeding wordt zullen door de Opdrachtgever geen aanvullende eisen worden gesteld.		
04 03		<p>Stabiliteit en integriteit van het Bestaand Systeem en de bijbehorende tunnelmonden</p> <p><i>Tekst risico</i> Schade aan het gesloten gedeelte van het Bestaand Systeem die zich heeft geopenbaard en door Opdrachtnemer aan Opdrachtgever is gemeld vóór de Voltooiingsdatum, als gevolg van verplaatsingsverschillen van de tunneldoorsnede, gerekend in langsricting van het Bestaand Systeem over een lengte van 30 m en gelegen binnen een ruitvormig oppervlak met in verticale richting een hoogte van + en - 10 mm en in horizontale richting een breedte van + en - 4 mm (zie figuur 1), waarbij de verplaatsingsverschillen van de tunneldoorsnede ter plaatse van de zink- en sluitvoegen niet groter zijn dan 0 mm in zowel verticale als horizontale richting;</p>  <p><i>Figuur 1</i></p> <p><i>Gerelateerde documenten</i> Met betrekking tot dit Lijstrisico worden geen documenten in Bijlage 18 paragraaf [***] Verstrekte Gegevens opgenomen.</p> <p><i>Aanvullende eisen</i> Indien het Lijstrisico een Geval van Vergoeding wordt zullen door de Opdrachtgever de volgende aanvullende eisen (status: concept) worden gesteld:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. De bouwmethode dient zodanig te worden gekozen, dat het ontstaan van schade aan het Bestaand Systeem wordt voorkomen; 2. Bij werkzaamheden die de stabiliteit en integriteit van het Bestaand Systeem kunnen beïnvloeden moet te allen tijde naar de tunnelmonden worden toegewerkt, te beginnen op minimaal één volledige lengte van een tunnelement; 3. Bij werkzaamheden binnen het beïnvloedingsgebied van het afgezonden gedeelte van het Bestaand Systeem dient een trillingsvrije bouwmethode te worden toegepast. Onder trillingsvrij wordt verstaan: het trillingsniveau in de onderspoellaag onder het Bestaand Systeem mag niet meer dan 10% toenemen ten opzichte van het huidige maximale trillingsniveau, veroorzaakt door verkeer en gemeten gedurende één maand. Het huidige maximale trillingsniveau wordt bepaald door het gemiddelde te nemen van de tien piekwaarden gemeten gedurende één maand in het Bestaand Systeem; 4. De tijdelijke toename van het lekdebiet als gevolg van werkzaamheden die de stabiliteit en integriteit van het Bestaand Systeem kunnen beïnvloeden mag niet meer bedragen dan 1.0 m³/h. Dit lekdebiet moet in aanvulling op eis cttTB40 op zodanige wijze opgevangen en afgevoerd worden dat de weggebruiker hier geen hinder van ondervindt. 		

Bijlagen Eindrapport

	Hoofdcategorie	Subcategorie	Beprijzing Geval van Uitstel	Beprijzing - door Aanbesteder als Geval van Vergoeding; - door Deelnemer als Risico Opdrachtnemer
04 04		<p>Onherroepelijk Tracébesluit</p> <p><i>Tekst risico</i> Het niet uiterlijk op 1 juni 2008 voorhanden zijn van een onherroepelijk Tracébesluit.</p> <p><i>Gerelateerde documenten</i> Met betrekking tot dit Lijstrisico worden geen documenten in Bijlage 18 paragraaf [***] Verstreckte Gegevens opgenomen.</p> <p><i>Aanvullende eisen</i> Indien het Lijstrisico een Geval van Vergoeding wordt zullen door de Opdrachtgever geen aanvullende eisen worden gesteld.</p>		
05	Nieuwe Systeem			
05 01		<p>Medewerking wegbeheerders onderliggende wegennet in het kader van afsluitingen</p> <p><i>Tekst risico</i> Het niet binnen een redelijke termijn verlenen van toestemming door de beheerder van de betreffende infrastructuur aan de Opdrachtnemer om op vaarwegen, spoorwegen of gemeentelijke of provinciale wegen gelegen binnen de Systeemgrens Realisatiefase verkeersmaatregelen (waaronder begrepen afsluitingen) te nemen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de werkzaamheden, voor zover de Opdrachtnemer op juiste wijze volgens de geldende procedure toestemming heeft verzocht om de betreffende verkeersmaatregelen te nemen en de bepalingen van Bijlage 7, deel 3, Omgevingsafspraken Realisatiefase (NHK-77007-050066) die op de betreffende infrastructuur betrekking hebben nakomt.</p> <p><i>Gerelateerde documenten</i> Met betrekking tot dit Lijstrisico worden geen documenten in Bijlage 18 paragraaf [***] Verstreckte Gegevens opgenomen.</p> <p><i>Aanvullende eisen</i> Indien het Lijstrisico een Geval van Vergoeding wordt zullen door de Opdrachtgever geen aanvullende eisen worden gesteld.</p>		
05 02		<p>Wijziging verkeersaanbod</p> <p><i>Tekst risico</i></p> <p>(i) een toename van de verkeersintensiteit op het Nieuwe Systeem tijdens de Exploitatiefase over een periode van 5 jaar ten opzichte van de in document NHK-77007-050007 (Systeemspecificatie Capaciteitsuitbreiding Coentunneltracé) genoemde intensiteiten voor 2020 vermeerderd met een groei van jaar-op-jaar van 5,0% vanaf 2020, indien en voor zover de Opdrachtnemer deze toename heeft onderbouwd met verkeerstellingen;</p> <p>(ii) een toename van het percentage vrachtverkeer op het Nieuwe Systeem tijdens de Exploitatiefase over een periode van 5 jaar van meer dan 2 ten opzichte van het in document NHK-77007-05008 (Subsysteemspecificatie Weg) genoemde percentage van 10, indien en voor zover de Opdrachtnemer deze toename heeft onderbouwd met verkeerstellingen.</p> <p><i>Gerelateerde documenten</i> Met betrekking tot dit Lijstrisico worden geen documenten in Bijlage 18 paragraaf [***] Verstreckte Gegevens opgenomen.</p> <p><i>Aanvullende eisen</i> Indien het Lijstrisico een Geval van Vergoeding wordt zullen door de Opdrachtgever geen aanvullende eisen worden gesteld.</p>		
	TOTAAL			

[B]

Uitgevraagde dialoogproducten

1	Managementplan
2	Risico-inventarisatie
3	Opgave van uit managementplan voortvloeiende plannen
4	Programma van Eisen Opdrachtnemer
5	Deelplan Prestatie Meet Systeem (PMS)
6	Deelplan Document Management Systeem (DMS)
7	Kwaliteitsplan tussen Contractdatum en ISO-certificering
8	Instandhoudingsplan Transitie-systeem
9	V&G plan Transitie-systeem
10	Deelplannen voor de wensen A t/m E
11	Projectplanning
12	Indexeringsformule
13	Format Oorspronkelijk Financieel Model
14	Oorspronkelijke Onderopdrachtnemers
15	Overlegstructuur
16	Beprijzing Lijstrisico's
17	Procedure vaststelling Kritieke Vertraging
18	Verzekeringen
19	Kabels & Leidingen

Lijstrisico's

01	Bodemgesteldheid
01 01	Bodemverontreiniging
01 02	Archeologische vindplaatsen
01 03	Explosieven
01 04	Beschermde dier- en plantsoorten (Flora- & Faunawet)
02	Kabels & Leidingen
02 01	Aanwezigheid Kabels & Leidingen
02 02	Meewerken beheerders/eigenaren Kabels & Leidingen
03	Vergunningverlening
03 01	Tijdigheid vergunningverlening
03 02	Schorsen vergunningen
04	Projectspecifieke risico's
04 01	Onjuistheden projectgegevens conditionering
04 02	Onjuistheden projectgegevens bestaande situatie en projectmanagement
04 03	Stabiliteit & integriteit van het Bestaand Systeem en de bijbehorende tunnelmonden
04 04	Onherroepelijk Tracébesluit
05	Nieuwe Systeem
05 01	Medewerking wegbeheerders onderliggende wegennet in het kader van afsluitingen
05 02	Wijziging verkeersaanbod

Wensen

A	Wens i.v.m. luchtkwaliteit (KSF 2): voorstellen tot maatregelen zodat het project voldoet aan aantal grenswaarden cf. Besluit Luchtkwaliteit 2005
B	Wens i.v.m. het beperken van het restrisico van de integriteit en stabiliteit van het Bestaand Systeem en bijbehorende tunnelmonden (KSF 3)
C	Wens i.v.m. het beperken van het restrisico van de integratie van de VTTI met de VTTI van het omliggend areaal (KSF 4)
D	Wensen i.v.m. beschikbaarheid en doorstroming (KSF 5)
	1. Wens i.v.m. beschikbaarheid Nieuwe Systeem
	2. Wens i.v.m. vervroegd aanbieden extra rijstroken
	3. Wens i.v.m. doorstroming op het Nieuwe Systeem
E	Overige wensen
	1. Wens i.v.m. kunstwerken in kruising 1
	2. Wens i.v.m. kunstwerken in kruising 2
	3. Wens i.v.m. doorrijhoogte bestaande systeem
	4. Wens i.v.m. veiligheidsmaatregelen 1 ^e Coentunnel
	5. Wens i.v.m. de hellingshoek van de toeritten van het Nieuwe Systeem tweede Coentunnel

Public Private Partnership (PPP) als Publiek Private Samenwerking (PPS) 5 jaar na de introductie bij Rijkswaterstaat (RWS):

“hoe gaat RWS Bouwdienst na 5 jaar ervaring met risico’s binnen PPP/PPS contracten om?”

Biografie:

Ben Bos, Lagos 1959, HTS-Bouwkunde Rotterdam 1984, sinds 2002 projectleider bij Bouwdienst Rijkswaterstaat, o.a. betrokken bij het invulling geven aan de rol van ‘Projectmanager nieuwe stijl’: die van een manager in een terugtrekkende overheid in zijn relatie tot het aan de markt laten van de uitvoering van contracten inclusief bijhorende ontwerpverantwoording.

Abstract:

PPS wordt sinds het Ministerie van Economische Zaken daar in 1999 het startsein toe gaf in haar “Actieplan Professioneel Inkopen en Aanbesteden” in Nederland door o.a. Rijkswaterstaat toegepast. Traditionele contracten, waarbij Rijkswaterstaat als opdrachtgever ontwerpen maakte en inhoudelijk verantwoordelijk was voor deze ontwerpen, maken plaats voor nieuwe contracten waarbij de inbreng van private marktpartijen veel groter is.

Naast de bewaking van de gekende, klassieke, aspecten inzake tijd, geld en kwaliteit dienen risico’s in de breedst als mogelijke zin beschouwd te worden.

In dit artikel wordt aangetoond dat dit laatste aspect weliswaar aandacht krijgt, maar structureel als managementaspect onderbelicht is. Tevens blijkt dat communicatie, nu beperkt door ingegeven wettelijke EU bepalingen, verbeterd kan worden.

Keywords:

PPS, PPP, risicomanagement, communicatie

Noot aan de lezer:

Rijkswaterstaat is een grote organisatie die bovendien momenteel een ingrijpende reorganisatie ondergaat. Alle actuele ontwikkelingen inzake PPS krijgen, zoals opgedragen door de landelijke overheid, inhoudelijk veel en specialistische aandacht. In dit artikel is uitsluitend gebruik gemaakt van bronnen die openbaar zijn (waren), en is terughoudendheid bij het opzetten van stellingen toegepast.

Ondanks dit wordt de lezer verzocht uiterst prudent en betrouwbaar met gegevens en conclusies om te gaan.

Aanleiding Publiek Private Samenwerking (PPS): geschiedenis contractvorming

De ontwikkeling van contractvormen kenmerkt zich door een specifieke eigenschap voor Nederlandse contracten. De verhouding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer had een duidelijke verdeling: de opdrachtgever, hier Rijkswaterstaat als onderdeel van het Ministerie Verkeer en Waterstaat, stelde een ontwerp op en ‘...bracht dat in contract...’ waarna er als opdrachtnemer een aannemer werd geselecteerd die dit ontwerp uitvoerde.

Dit bracht direct een duidelijke hiërarchie met zich: de opdrachtgever is ‘ontwerpverantwoordelijk’ en heeft in de uitvoering daardoor altijd beslissende macht. De aannemer dient zich volledig aan dat wat voorgeschreven is te houden, en heeft ‘slechts’ een meldingsplicht als hij een fout, omissie, verbetering o.i.d. meent te signaleren. In de praktijk beperkt dit signaleren zich vooral tot als er meerwerk kosten verwacht worden die de aannemer wil verrekenen.

De administratieve basis voor dit soort contracten zijn de voorschriften UAV 1968, 1989 (Algemene voorschriften), AVW 1968 (voor Weg- en Waterbouw), ABB 1968 (VROM; juridische bepalingen), UAR 1986 (VROM; (aanbestedingsreglement) [1]. Deze contracten worden nu aangeduid als “traditionele contracten”.

Introductie: PPS als specifieke contractvorm

In de jaren ‘90 van de vorige eeuw wordt duidelijk dat de gefixeerde verhoudingen tussen partijen in de traditionele contracten steeds onhoudbaarder worden. Enerzijds omdat Rijkswaterstaat als opdrachtgever niet almachtig blijkt. Zowel kennisontwikkeling als ontwikkelingen in wet- en regelgeving gaan dermate snel, dat Rijkswaterstaat moeite heeft de ontwikkelingen bij te houden. Daarnaast zou zij dan ook nog het voortouw moeten nemen in ontwikkelingen en innovaties. Een tekort aan (technisch) specialistisch personeel dat zich vanwege betere verdiensten centraliseert bij ingenieursbureaus en ontstaan door teruglopende aantal geschoolden, versterkt dit.

Anderzijds omdat het wettelijke kader in Nederland uniek blijkt in Europa. Nergens anders dan in Nederland is niet de aannemer als opdrachtnemer voor het ontwerp verantwoordelijk, maar de opdrachtgever. Op papier wordt veelvuldig getracht dit laatste te ondervangen. Middels contractbepalingen wordt getracht dat de aannemer zich het ontwerp ‘eigen’ maakt, wat vaak leidt tot slepende procedures en aansprakelijkheidsstellingen binnen de projecten.

Dit alles leidt ertoe dat de Minister van Economische Zaken in 1999 het “Actieplan Professioneel Inkopen en Aanbesteden” [2] aanbiedt aan de Tweede Kamer, met hierin een voorgenomen overheidsbeleid gericht op het stimuleren van innovatie en de onderlinge samenwerking met marktpartijen[3].

Om aan dit actieplan invulling te kunnen geven richt Rijkswaterstaat in 2001 het platform “Professioneel Opdrachtgeverschap 21^e eeuw” (P-OG 21) op, waarin de Publiek Private Samenwerking (PPS) wordt genoemd [3].

De onderdelen van PPS

In PPS/-P contracten komen vormen als Design-Build (DB) al dan niet gecombineerd met Engineering (E), Construct (C), Finance (F) en Maintenance (M) als DBE, DBE, DBC, DBF of DBFM voor.

In het P-OG 21 worden eveneens de onderdelen Innovatief Aanbesteden, Kostenbeheersing Infrastructuur (met daarin een vereenvoudigd financieel beheer) en Kwaliteitszorg als vernieuwingstraject genoemd.[3] Rijkswaterstaat als organisatieonderdeel heeft echter op dat moment ook te maken met een onderzoek dat in 2000 wordt samengevat als Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Innovatief Aanbesteden, waarin wordt gesteld dat innovatief aanbesteden leidt tot een te wijzigen "...geharnaste structuur..." van de organisatie van Rijkswaterstaat bij een wijzigend risicoprofiel [4, blz 9].

Dit artikel vat de ontwikkelingen samen van de *risicobeheersing* zoals deze door Rijkswaterstaat en Rijkswaterstaat Bouwdienst, als "ingenieursbureau" van Rijkswaterstaat zijn gemaakt. Daarnaast worden deze ontwikkelingen gereflecteerd aan die zoals die buiten Rijkswaterstaat plaatsvinden.

PPS en risicobeheersing in algemene zin (anders dan bij Rijkswaterstaat)

Volgens het IMF worden PPS contracten gewoonlijk het meest afgesloten in landen met veel overheidsschuld, waar het samengestelde marktvolume van vraag en aanbod groot is, die een stabiele macro-economie hebben, weinig corrupt beleid met een effectieve wetgeving. PPS bepalingen zijn afhankelijk van het benodigde kapitaal en technologie voor de projecten waarbij het private aandeel varieert al naar gelang de marktwerking [9].

Uiteraard beschouwt het IMF met name de invloeden van risico's op budgettaire aspecten. Ten aanzien van de communicatie tussen partijen geeft het IMF aan dat de huidige regelgeving gericht is op transparantie en "...they prohibit extensive informal consultation and communication between the parties (which is essentiële)" ([9], blz. 42)

Naast mondiaal door IMF geeft de EU een allocatie van risico's die duidelijk zwaar weegt op financiële aspecten. Tevens merkt zij op risico's te transporteren naar partijen die dat het beste kunnen managen en dat risico's niet dienen te worden behandeld als "... (to be) be transferred for the sake of doing so "; met dan direct wel weer daarbij de kanttekening die aansluit op financieel budgettaire aspecten: "...Poor project definition, unknown geological conditions, or loosely defined safety specifications can have dramatic affects on capital construction costs ..." ([10], blz. 52).

Het is dus niet verwonderlijk dat er in Nederland PPS contracten hun weg weten te vinden. Maar hoe kunnen risico's in algemene zin benaderd worden?

Koppenjan definieert drie dominante patronen ten aanzien van risico's: ten eerste een "A quick take-off of PPP (PPS)" die in de (tijd)planningfase een positieve bijdrage kan leveren, ten tweede een patroon waarin een "Early private involvement supported by interactive decision-making techniques" die met name de sequentiele fasen in een project dient en als laatste derde patroon het "Hesitant and risk-avoiding behaviour". Dit laatste patroon wordt toegelicht met contractonderhandelingen ten aanzien van de projecten A4 Midden Delfland, Valburg MTC, de Tweede Maasvlakte, de constructie van de Betuwe spoorlijn en diverse nationale autosnelwegen. ([11], blz. 147-148).

Koppenjan concludeert dat er een constante communicatie en wederzijdse afstemming moet zijn om projectontwikkeling in PPS mogelijk te maken ([11], blz. 153)

De temporale aspecten worden benaderd door De Bruijn et al, dan PPS geplaatst in een abstracter kader als zij zich afvragen *“Is het mogelijk om in een emergent proces van systeeminnovatie tot consolidatie van besluitvorming te komen?”* De emergente processen, zoals deze in patroon één van Koppenjan voorkomen, worden vaak als chaotisch gezien. Zo sterk zelfs dat PPS nauwelijks op gang komt. De Bruijn stelt: *”...dat in ieder proces van systeeminnovatie bij alle partijen behoefte zal zijn aan enige stolling: een vaststelling waarop verdere innovaties vormgegeven kunnen worden.*

Stolling kan de vorm krijgen van regelgeving door een overheid. Regelgeving kan, indien door alle betrokken partijen geaccepteerd en nageleefd, het verloop van een systeeminnovatie belangrijk inkaderen. Regelmatig is de roep om regelgeving waarneembaar: denk hierbij aan regelgeving over ... grote infrastructurele ingrepen. De behoefte aan regelgeving door een overheid is groot, maar ook divers. Het commitment aan een regel, en daarmee het vermogen tot stolling van het proces, hangt in grote mate af van het moment dat de regel wordt geëffectueerd.” ([12], blz. 69)

De Bruijn noemt *“Zorg voor consensus, ‘stickiness’, goede communicatie.”* ([12] blz 54) als mogelijke strategie om tot systeeminnovatie te komen

PPS en risicobeheersing bij Rijkswaterstaat

Onafhankelijk van de uiteindelijke contractvorm DB/x/x blijkt de risicobeheersing bij Rijkswaterstaat gebaseerd op centraal voorgeschreven procedures gecombineerd met cyclische modellen.

De procedure bestaat eruit vanuit een bepaalde behoefte, type kunstwerk zoals Geluidsscherm, Ecoduct o.i.d, risico's met hun beheersaspecten te verzamelen in matrices, tabellen, overzichten e.d. [6 en 13]. Daarbij wordt de *“systeemgerichte contractbeheersing”* gehanteerd. In tien stappen vanaf *“1-Vaststellen inkoopbehoefte”* tot *“10- Afsluiten opdracht”* wordt een project doorlopen [7, en bijlage 1]. Het verzamelen van risico's en beheersaspecten vinden plaats aan de hand van interviews, brainstorm- en stickersessie en desk research uit evaluatieprocessen van vergelijkbare projecten. Het cyclische onderdeel [3, blz. 12 en bijlage 2] van de procedure stap *“2-Opstellen Inkoopplan”* bestaat eruit dat er middels een toetsing aan Tijd-, Geld- en Kwaliteitseisen de risico's en beheersaspecten (beheersmaatregelen) worden geactualiseerd. Deze actualisatie vindt plaats volgens de methode RisMan [8] vanaf *“vaststellen doelen”* (blz. 17) tot en met *“nazorgfase”* (blz. 71), inclusief een kwantitatieve risicoanalyse (blz. 78 e.v.). Risicomanagement is *“...het geheel van activiteiten en maatregelen gericht op het omgaan met risico's ter beheersing van een project.”*[8, blz. 11]

Rijkswaterstaat Bouwdienst voegde daarbij tot 2006 vanuit haar kwaliteitssysteem *“Elementair 4.0”* nog een kwalificatie van risico's aan toe: *“Project Specifieke Eisen (PSE's)”* waren eisen waarvan tijdens de bouw moest worden aangetoond dat aan contractcriteria zou worden voldaan, *“Kritieke Punten (KP's)”* waren eisen waarvan vooraf, met name in de ontwerpfase, moest worden aangetoond dat deze aan contractcriteria voldeden. Deze verfijning hield verband met het door haar ontwikkelde systeem van *“Externe Kwaliteitsborging (EKB)”*, waarbij op afstand waarnemingen van derden werden getoetst. De administratieve basis voor alle PPS-contracten is de UAV-gc 2000, -2005 [14]

Een assessment risicobeheersing binnen PPS

Eerst een Informatievergaring

Een reflectie tussen PPS met risicobeheersing binnen en buiten Rijkswaterstaat begint met de informatievergaring betreffende van toepassing zijnde projecten. Dit zijn kunstwerken, (een enkel -) asfaltbestek en een onderhoudscontract [13 a t/m h].

Wezenlijk verschillen de systemen van Rijkswaterstaat Directoraat Generaal en haar organisatiedienst Rijkswaterstaat Bouwdienst niet meer van elkaar ten aanzien van risico en risicobeheersing, na het door Rijkswaterstaat Bouwdienst (toen nog Bouwdienst Rijkswaterstaat) verlaten van haar kwaliteitssysteem 'Elementair'. Voorschriften, handleidingen, normen en dergelijke worden nu centraal opgesteld door de Rijkswaterstaatsdienst Expertise Centrum Opdrachtgeverschap (ECO) voor de gehele organisatie van Rijkswaterstaat.

Daarna de bevindingen

Uit een onderzoek van betreffende stukken [13] en de voorgaande gegevens volgt:

- er blijken geen procedures anders dan het 'gebruik' van het aangegeven (fragmentarisch) opstellen van tabellen met risico's en eventuele beheersaspecten te bestaan,
- in de evaluaties [13f en -h] komt het begrip "risico" zelfs niet voor [13f] geeft - als een schoolse beoordeling - , waarderingen S(lecht), O(nvoldoende), V(olddoende) of G(oed) voor projectaspecten, waarbij het nesten van (bouw)eisen en kwaliteit in het kader van "Kwaliteitsborging" voorkomt die terugverwijst naar oorspronkelijke Programma van Eisen.
[13h] beslaat zeer uitvoerig alle fasen vanaf ontwerp- t/m uitvoering en oplevering. Ook hier komt het zelfstandige begrip "risico" niet terug, hoogstens als verwijzing naar 'onzekerheid' binnen kwaliteitsborging.

Risico's worden binnen de organisatie sterk beïnvloed door individuele ervaringen, waarbij er geen verschil wordt gemaakt tussen menselijk falen (te splitsen in minstens de drie niveaus van skill- rule en knowledge based ([5] hfdstk 2, blz. 3) of technische fouten ([id]). Deze zijn onderling verder zijn te classificeren als 'slips' (onbedoelde actie) of 'mistakes' (onjuiste, niet de beste actie), ([5] blz. 3; volgens Norman 1983). Verder worden geen scenario's in welke vorm dan ook, zoals minimaal 'chain-scenario' (oorzakelijke gevolgen van acties) of 'snapshot-scenario' (op zich staande gebeurtenissen) toegepast. Keuze van risico's en beheersmaatregelen zoals geput uit de bronnen lijken sterk onderhevig aan ""saliency" ([5], blz. 13) wat overeenkomsten heeft met het "recency-effect" volgens Plous ([15], Blz. 42). Alles impliceert dat, als er al een structurele opsomming van ervaringen inzake risico's plaatsvindt, deze een *duidelijk temporaal aspect* in zich hebben.

De gehanteerde systemen van risicobeheersing en het opstellen van risico- en beheerslijsten zijn volgens het systeem RisMan gestandaardiseerd. Niet duidelijk is of deze systematiek structureel direct vanaf de start van de contract vorming wordt geïmplementeerd Het aandeel –en de inbreng- van opdrachtnemers is niet duidelijk gedefinieerd. Communicatie is sporadisch gedefinieerd en dan nog veelal hiërarchiek in de verhouding opdrachtgever versus opdrachtnemer zonder feedback, checks and balances o.i.d.,. Communicatie is met name eenzijdig en richt zich op het *verstrekken* van documenten, zoals contracten en bijhorende plannen, zonder dat er van een volgende dialoog anders dan een wettelijk voorgeschreven informatieronde (Inlichtingen met Nota van Inlichtingen) mogelijk is. Er zijn uitvoerige *controleprocedures* aanwezig die de registratie en handhaving inzake kwaliteit en kwaliteitsborging beslaan. Procedures die betrekking hebben op taakverdeling, en daarmee risicoverdeling, richten zich op conflicthandling en zijn afgeleide van standaard RAW- of

UAVgc - bepalingen resp. [1] en [14]. In het document van een juridische dienst van Rijkswaterstaat wordt slechts eenmaal de term 'ontwerprisico' gehanteerd die volgens haar daarna wel als "...onderschat...desastreus (zijn)". (13g, blz. 5).

Deze bevindingen stroken met persoonlijke ervaringen, die aanvullend als volgt zijn:

- de risicohandling lijkt te zijn volgens Koppejan's dominante patroon 3 van risk-avoiding behaviour, en als aangegeven door de EU "...to be transferred for the sake of doing so",
- risico handling in het kader van life-cycle aspecten zijn alleen bekend vanuit het project Verbreding A4 (2006). Tevens is dit naar bekend één van de eerste projecten waar wel een vorm van communicatie voor de aanbesteding is gehouden onder een UAVgc contract. Hier betiteld als "...concurrentie gerichte dialoog".
- De gecombineerde effecten van zowel het werken volgens nieuwe methodieken PPS met haar risicomanagement *en* de implementatie van reorganisaties bij zowel Rijkswaterstaat Directoraat Generaal als Rijkswaterstaat Bouwdienst zijn niet in rapporten, documenten, voorschriften o.i.d. inhoudelijk aangegeven.

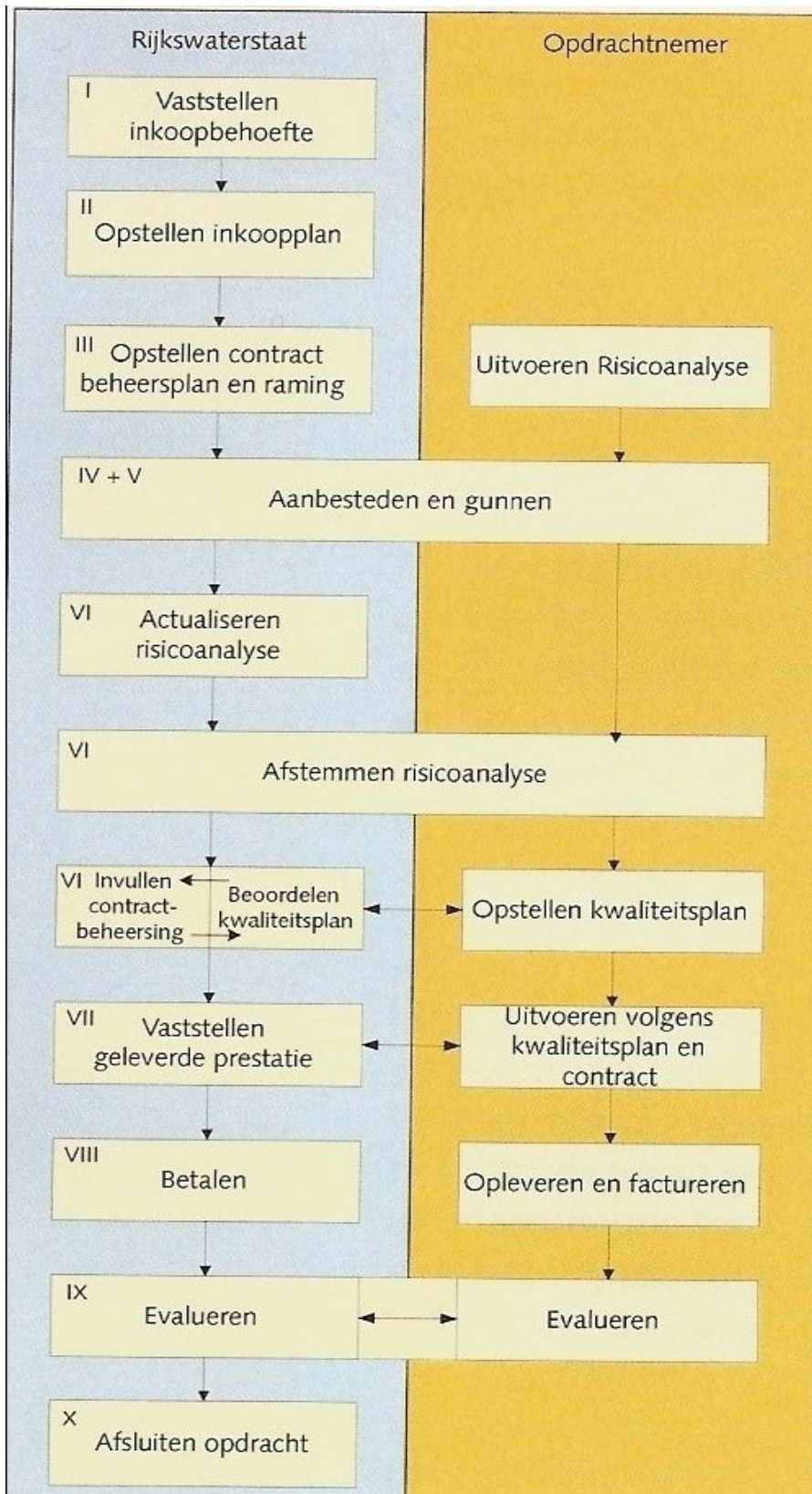
Conclusie

De landelijke overheid heeft vanaf 1999 de start gegeven voor het gestructureerd toepassen van PPS projecten. Macro-economische omstandigheden geven hier aanleiding toe. Het is een logische ontwikkeling, onder andere door personele bezetting ingegeven, dat inhoudelijk Rijkswaterstaat in Nederland PPS (in het engels PPP) toepast. Er is keuze uit een pallet van contractvormen met ieder hun eigen voor- en nadelen. Door het IBO is de organisatiestructuur van Rijkswaterstaat is geharnast aangegeven. De Bruijn et al geven aan dat naast proceswijziging, van traditionele contracten naar nieuwe PPS-contracten, er een systeeminnovatie noodzakelijk is: hier: een gewijzigde organisatievorm van Rijkswaterstaat die risicomanagement uitvoert binnen (nog) te wijzigen wet- en regelgeving. Diverse artikelen geven aan dat communicatie een essentieel aspect is om tot goede PPS-contracten te komen. Structureel geeft Rijkswaterstaat, gehinderd door EU-regelgeving, aan dit aspect nog niet overal invulling.

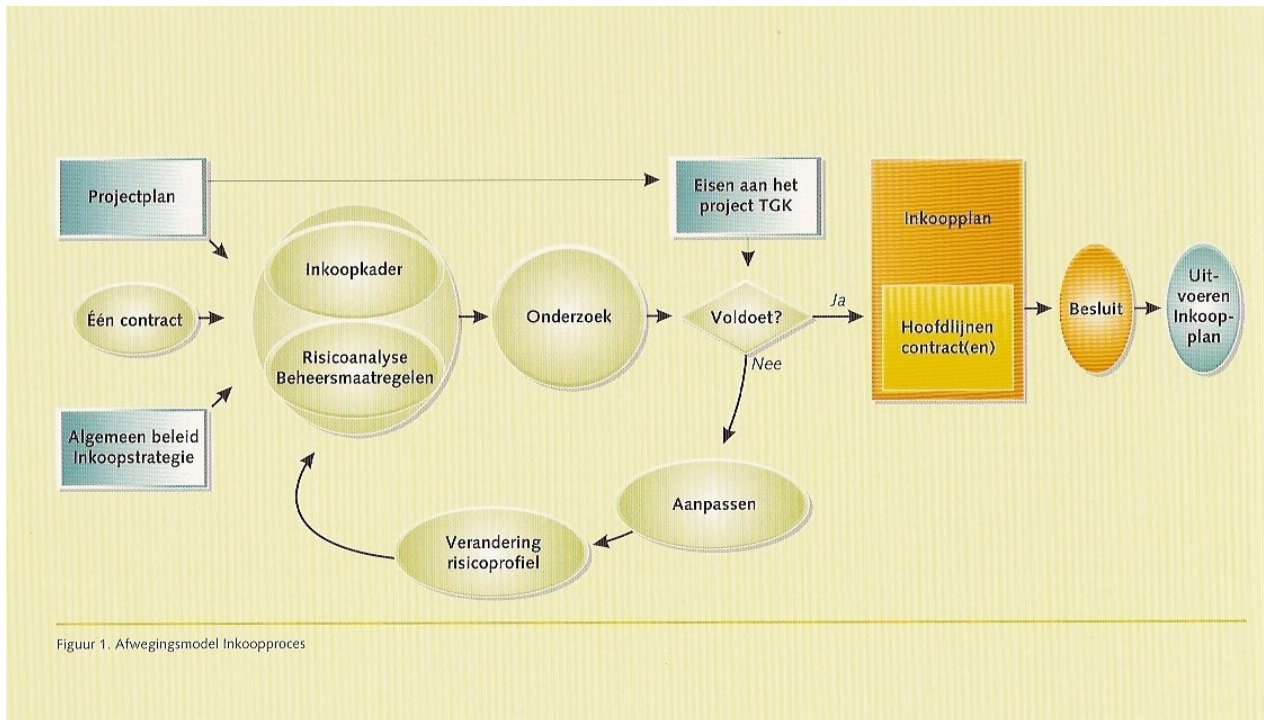
De ervaringen inzake risicomanagement binnen de projecten van Rijkswaterstaat zijn, anders dan bij tijd-, kwaliteit- of financieel management, niet duidelijk gedocumenteerd.

(referenties: in totaalijst scriptie)

Bijlage 1



figuur 4 uit "Handreiking Systemgerichte Contractbeheerding" ([7] blz. 15)



figuur 1 uit "Afwegingsmodel Inkoopproces" ([3], blz. 12)

12. Risicomanagement

12.1 Inleiding

In de volgende paragrafen zijn de exogene en endogene risico's opgenomen die naar huidig inzicht in de periode tot start engineering het hoogste (zullen) scoren. Bij ieder risico zijn de beheersmaatregelen opgenomen die vanuit het project kunnen worden getroffen. Consequenties in Tijd en Geld worden bijgehouden in de risicodatabase en bij de PAR-rapportages gecommuniceerd.

Exogene risico's vallen buiten de scope en het budget van het project. Endogene worden binnen scope en budget beheerst.

12.2 Exogeen

- Project voldoet niet aan EU-luchtkwaliteitsnorm en moet terugvallen op het Nationaal Programma met forse vertraging (aannee voorlopig dat hierbij geen extra kosten voor fysieke maatregelen nodig zijn) (geldt voor CTT en WRW)
 - o Budget aanvraag (€ xxx mln) om eigen maatregelen voor verbetering door te kunnen voeren, zodat TB kan worden genomen. Restrisico zit in het alsnog niet kunnen voldoen aan de regelgeving (10% op alsnog terugvallen op NSL).
 - o Luchtonderzoek naar de effecten van voorgestelde maatregelen en mogelijk extra maatregelen.
- Prijsindexering is onvoldoende om werkelijke uitvoeringskosten te dekken (CTT en WRW)
 - o In kaart brengen van de spanning (uit de pas lopen van de indexering en werkelijke prijsstijgingen) en dit stelselmatig onder de aandacht brengen en budget regelen.
- Raad van State eist beide tracébesluiten voor aanvang realisatie vanwege relatie, waardoor tracébesluiten gekoppeld worden. Dit leidt tot opschorting van de besluitvorming en uitloop van start uitvoering project CTT
 - o Continue bewaking van kans en gevolgen gezien de continue ontwikkelingen (planningstechnisch) van het planproces (m.n. luchtproblematiek).
 - o Juridische onderbouwing noodzaak en waarborgen opstellen die ervoor moeten zorgen dat RvS hiermee akkoord kan gaan.
- Tolheffing als verkeersregulerende maatregel zorgt voor andere milieueffecten voor (O)TB 2e Coentunnel / Westrandweg, waardoor aanpassing daarvan nodig is en onderzoeken opnieuw moeten worden uitgevoerd.
 - o TB vaststellen (oktober) voor de besluitvorming over tol in de 2e kamer (november) waardoor verkeerscijfer gerelateerde onderzoeken niet opnieuw hoeven.
 - o Hard maken dat onderzoeken niet opnieuw hoeven omdat milieueffect positief is en doelstelling niet.
- Inbedding innovatieve contractvorm in bestaande RWS organisatie verloopt moeizaam; afbakening taken, bevoegdheden van organisatieonderdelen zijn niet standaard, waardoor oplijning van de uitvoeringsorganisatie en interne besluitvorming vertraagt.
 - o Hoofdpijnen van de ophanging van de uitvoeringsorganisatie binnen DNH zijn opgesteld.
 - o Op hoog niveau overleg over inrichting tenderboard, mandaatregeling etc.

12.3 Endogeen

- Mogelijke claims van de opdrachtnemer door zeer lage aanbieder WRW
 - o Claimmanagement onderdeel uit laten maken van contractbeheersing.
 - o In kaart brengen van gevoelige onderdelen van het contract op dit gebied en per onderdeel beheersmaatregelen inventariseren.
- Fouten in en uitloop van de procedure concurrentiegericht dialogo CTT

- door tijds- en capaciteitsgebrek.
 - o Maximaal uitbesteden, om interne procedures (met lange besluitvorming) heen.
- Bouw van de 2e Coentunnel heeft nadelige gevolgen voor 1e Coentunnel, oneigenlijke belastingen 1e Coentunnel door zettingen (trilling) waardoor zettingen, lekkage en schade 1e Coentunnel
 - o Vervolgonderzoek naar invloed trillingen op fundering, onderspoellaag en zettingen.
 - o Binnen het contract wordt dit beschouwd als een van de meest kritieke punten en daarmee geïntroduceerd als punt van overleg voor de competitieve dialoog om zodoende zoveel mogelijk samenwerking en kennis te mobiliseren om het probleem te tackelen.
- Onvoldoende productkwaliteit (van het WRW-contract) door aanpassingen n.a.v. parallelle traject (vervlechting planstudie en uitvoering) waardoor meerwerk en vertraging op het contract ontstaat.
 - o Integrale toetsing is in de inlichtingen verwerkt
- De voorgenomen contractvorm (werkwijze) voor uitvoering K&L is niet mogelijk, doordat de intentieverklaring niet door de beheerders wordt ondertekend.
 - o Tegemoet komen aan wensen van beheerders in intentieverklaring door extra voorwaarden op te nemen.

[E]

1	Is er een verzamellijst of standaardlijst met risico's?
2	Wordt er in "Lijstrisico's" onderscheidt gemaakt in:
3	- procesrisico's vs projectrisico's ?
4	- economische risico's vs bestuurlijke risico's (o.a. vergunningen) ?
5	o.a. uit evaluatie Horvat en aanbestedingsleidraad: Hoe zijn "wensen" verwerkt in het systeem en hoe verhouden die zich tot de ' Kritische succesfactoren' hoe wegen Wensen dan mee?
6	1] Hoe is een tijdplanning in het systeem opgenomen? 2] Richt RWS zich alleen op milestone's en verlaat men zich vervolgens op tijdplanning ON?
7	t.a.v. EU:
8	A – is er een partij/organisatie waartoe PPS-k (Financiën) zich kan richten bij de ontwikkeling v/h systeem binnen ontwikkelingen infrastructureel gebied? Of: verwerkt men 'slechts' de EU-bepalingen zonder directe coördinatie ?
9	B - In hoeverre is "Lijstrisico's" (inter)nationaal een voortrekker?
10	C - Wat is de wetenschappelijke basis die is gehanteerd ? D - Indien deze niet te geven is: welke uitgangspunten (zie ook vr 29), voorwaarden, criteria, doelen (zie ook vr 30) en theorie(en) werden bij de ontwikkeling gehanteerd? E - Zie ook vr 10-5 en 10-9]: is het systeem ontwikkelt in onderling overleg met overige departementen? Zo ja: Welke?
11	V&W rapport "Publieke belangen Weginfrastructuur" : stelt blz. 20:
12	definitie: "economen stellen dat algemene belangen alleen publieke belangen mogen heten, als de markt faalt". Vindt PPS-Kennispool ook dat een :Publiekelijk risico" alleen te definiëren is als deze optreedt bij marktfalen"?
13	(void)
14	Worden risico's daarin als onderdeel voor "kwaliteit" beschouwd? Zo nee, onder welk management aspect vallen deze dan?
15	1] welk raakvlakmanagement is uitgevoerd, of is het risicomanagement met name vanuit financieel-economisch perspectief beschouwd? 2] Hoe zijn hierin resultaataspecten separaat naast procesaspecten beschouwd? 3] Is 'onzekerheid' hier los van 'risico's' een onderdeel?
16	indien ingezoomd op financiën: zijn effecten van toekomstige km-beprijzing in kader van (zeer) lange termijn planningen (o.a. rapport Ruding blz. 40 e.v en WRR 'sturen op infrastructuren') al beschouwd? 1] in hoeverre meent PPS-k dat 'Lijstrisico's' een instrument is dat wijzigingen, eenvoudig, opneemt ?
17	WRR 'Sturen op Infrastructuren': geeft blz. 20 e.v. lange termijn risico's
18	- Type 1 (= korte termijn):
19	. efficiëntie,
20	. dienstverlening,
21	. optimaal functioneren,
22	- Type 2 (= lange termijn) Publieke waarden:
23	. leveringszekerheid,
24	. '...maatschappelijk belang... innovatie en duurzaamheid.' ,

25	<p>t.a.v. “Nieuwe rollen” (blz. 21 e.v.): 1] opsporen en toewijzen nieuwe rollen in 'Lijstrisico's' infoverzameling, strategieontwikkeling en (financieel)toezicht. M.b.t. dit financiën: wat is het overzicht van mogelijke investeringen dat ‘de politiek’ nu heeft ?</p>
26	<p>t.a.v. “Nieuwe verbindingen”: (blz. 23 ev): 2] nieuwe verbindingen tussen versplinterde arena’s (volgens Horvat een groot probleem bij 2e Coentunnel): de overheid niet coördinator, maar op één lijn bringer van uitkomsten. Dit is een procesinnovatie, terwijl in ieder geval technisch inhoudelijke innovatie bij PPS k niet inclusief is.</p> <p>Zijn er ontwikkelingen in het systeem die voorzien in het opnemen van deze voorgestelde procesgang?</p>
27	<p>3] (zie ook 5B bovenstaand) is er een strategische horizontale coördinatie tussen departementen t.a.v. 'Lijstrisico's, (S. op I. beveelt strategisch horizontale coördinatie aan)</p>
28	<p>4] blz. 24: verbinding 3: past 'Lijstrisico's' binnen een gezamenlijke risicostrategie?</p>
29	<p>5] idem t.a.v. verbinding 4: samenwerking tussen (financieel)toezichthouders: in hoeverre is 'Lijstrisico's' door accountantsdienst/FC als “gezamenlijke strategie groep” ontwikkelt met het doel op stabiliteit voor private partijen zodat deze lange-termijn investeringen doen?</p>
30	<p>6] blz. 25: in hoeverre is het een doel dat “Lijstrisico's' strategisch gebruikt kan worden om stabiliteit te stimuleren? (Vooralsnog lijkt hier uniformering in contractering vooralsnog een issue)</p>
31	<p>7] idem aan nr 5]: in hoeverre is gedacht een gezamenlijk risicoanalyse te hanteren als “checks and balances” t.a.v. haalbaarheid? (Dus: indien RWS een 'nieuw' risico signaleert binnen een V&W opdracht kan zij dit vooraf checken aan de lijst of is daar nu alleen ‘vervlechting’ een tool voor? zodat Blz. 26: “... politiek opportunisme ...” deels is uit te sluiten; blz. 27: “..politieke C&B vergezeld dienen te gaan met ministeriele en parlementaire C&B” maar dat “C&B over meerdere niveaus moeilijk”.)</p>
32	<p>noot: waarom is er bij V&W vs RWS geen “... strikte scheiding tussen beleid en zakelijke doelen.” (blz. 27 WRR-rap SopI)? Is dit wat Albert Barneveld onderzocht: gezien ‘groot geld bemoeienis’?</p>
33	<p>Algemeen:</p>
34	<p>8] – blz. 22: zijn er wel triggers bij controle op kwaliteit (Wensen !) vooraf te definiëren?</p>
35	<p>9] - blz. 28: Zijn er risico’s in de standaardlijst (als die er al is) die betrekking hebben op de voorgestelde horizontale verbindingen tussen de verschillende ministeries onderling gericht op lange termijn ? of worden deze risico's gezien als "pure risico's" conform handl PPC</p>
36	<p>2e Kmr 8 sept 2005: Publiek ondernemerschap, Toezicht en verantwoording bij publiek-private arrangementen.</p>

37	zie samenvatting noot t.a.v. context: Bediscussieerd kan worden in hoeverre er sprake is binnen DBFM(o) bij RWS van een <i>of</i> "publiek-private arrangement" <i>of</i> concessie-contractering. Onderstaande vragen te bezien vanuit de context dat er sowieso sprake is binnen de arrangementen van het overhevelen van taken&verantwoordelijkheden die voorheen publiek waren naar private organisaties
38	1] Is er op voorhand financiering o.b.v. exploitatie , zoals een passagevergoeding bij Tunnel de Noord of afgeleid van km-beprijzing, beschouwd?
39	Zo ja: Welke aspecten komen in systeem 'Lijstrisico's' terug?
40	Zo nee: Wordt dit als reële optie gezien voor de toekomst?
41	2] . In hoeverre is Lijstrisico's een systeem dat niet alleen de aanbesteding controleert of stuurt maar kan, en wordt, het ook gebruikt om een systeemwijziging te faciliteren?
42	In hoeverre wordt "Beheersing" binnen systeem Lijstrisico's meegenomen, en zijn zowel bij ON als OG vooraf criteria als trigger opgesteld?
43	De interne en externe verantwoording zijn manieren om zichtbaar te maken wat publiek-private arrangementen opleveren en hoe risico's beheerst worden. Zijn hiervoor in Lijstrisico's aspecten, c.q. specifieke onderwerpen met hun criteria, beschouwd?
44	Hoe is toetsing bij contractrealisatie geregeld; gebeurt dit door Externen? met SCB?
45	blz. 19 2.3.1.: "Door de rijksoverheid wordt al bijna tien jaar gewerkt aan een normenkader voor organisaties die een publieke taak met marktactiviteiten combineren". 1] In hoeverre wordt dit door PPS-k ook toegepast op de contractering inzake, uniformering, RWS-projecten?
46	2] - Kan er binnen de DBFM(o) volgens PPS-k sprake zijn van combineren Overheid met Markt, dus dat er naast concessie contracten ook ruimte is voor andere contractvormen? (zie ook vr. 33 en 36) 3] - Welke invloed heeft dit op de specifieke risico's in de "Lijstrisico's"?
47	Om aan deze risico's tegemoet te komen en om een gelijk speelveld te creëren, zijn gedragsregels geformuleerd. Het hiertoe strekkende wetsvoorstel zal naar verwachting eind 2005 bij de Tweede Kamer worden ingediend. De gedragsregels hebben onder andere betrekking op de prijsberekening bij marktactiviteiten, Welke "gedrageregels" heeft PPS-k gebruikt en hoe vinden deze hun weerslag in het systeem Lijstrisico's?
48	"De gedragsregels zullen worden ondersteund door boekhoudkundige voorschriften om zo de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) effectief toezicht te kunnen laten houden op de naleving." Voert NMa ook toezicht bij V&W?/ PPS-k

49	Blz. 23, 2.5: "Naast normstelling in algemene en sectorale wet- en regelgeving vindt normstelling plaats in een aantal branchecodes en adviezen die de afgelopen jaren zijn verschenen. Hierin zijn per sector normen vastgelegd ten aanzien van aspecten van «governance»,"1] Kent de "branche" zoals V&W deze benadert "branchecodes"?
50	2] WRR rept over nieuw toezicht: Is het aspect "Toezicht", al dan niet extern, een onderwerp van de evaluatie?
51	Vervolg blz. 23: "Hoewel het veld sterk in beweging is, lijkt zich toch op onderdelen in de verschillende branchecodes en adviezen onder de noemer «governance» een gemeenschappelijk, sectoroverschrijdend referentiekader af te tekenen. In alle codes bestaat de behoefte aan helderheid over bestuurlijke verhoudingen. De scheiding tussen bestuur en toezicht staat daarbij centraal, evenals de eisen waaraan een goede verantwoording door de raad van bestuur en de raad van toezicht in het jaarverslag moet voldoen."
52	gegeven de context: WRR "Sturen op Infrastructuren" blz. 27: "Een strikte scheiding tussen beleid en zakelijke doelen moet gehandhaafd worden". Ook: blz. 27 'adequate checks and balances besluitvorming agenda's meerdere niveaus buitengewoon moeilijk' en blz. 27 'procedurele checks and balances dienen vergezeld te gaan met ministeriele checks and balances' omdat ook blz. 21 "Met name bij invoering van liberalisering van infrastructuur met natuurlijke monopolies (noot: is dus ook bij wegen) is toezicht noodzakelijk geworden" waarbij blz. 17 'private equityfondsen een bedreiging vormen voor de toekomst van infrastructuur... committeren langetermijn-investeringsstrategie... (waarbij) ...een robuust regime... zowel markt- als overheidsfalen moet aanpakken" met als voorwaarde, blz. 26, dat een vorm moet worden gekozen die "politiek opportunisme" uitsluit. Aansluitend op wat boven onder 2.5 gevraagd: Welke interne procedures en aspecten, zoals criteria, onderwerpen en voor hier: targets, zijn er gehanteerd?
53	Blz. 46: 7.5.2 Externe verantwoording: "Alle onderzochte jaarverslagen..." Op welke wijze verantwoordt het ministerie V&W zich in deze ?
54	Blz. 49, "Aanbeveling 5": "... Het ligt dan ook in de rede om ook van publieke ondernemers te verwachten dat zij een (lange termijn) visiedocument opstellen waarin is aangegeven wat de beoogde opbrengsten, de risico-inschattingen, beheersmaatregelen en de geschatte kosten zijn van publiek-private arrangementen." Bestaat er zo'n document?
55	Ministerie van Financiën, Titel: Voortgangsrapportage PPS, april 1999:
56	blz. 10, 2.4.2. ev: "Rijksprojecten" "...Bij het maken van de keuze voor een samenwerkingsvorm staan twee vragen centraal: 1. in hoeverre zijn bij het project behorende risico's tegen een redelijke prijs over te dragen aan private partijen? 2. welke beleidsruimte wenst de overheid of heeft zij nodig? Hoe komt "...beleidsruimte..." in "Lijstrisico's" terug?

57	blz. 10, 2.4.2. ev: "Over te dragen risico's" Aan elk project kleven risico's, die private partijen niet goed kunnen waarderen. Dit zijn risico's die de rijksoverheid beter kan beheersen en ook risico's die door niemand goed zijn in te schatten.1] "Niet goed kunnen inschatten" zijn kenmerken van onzekerheden en niet risico's: maakt Lijstrisico's onderscheidt tussen "Risico's" en " Onzekerheden" ?
58	2] Welke risico's worden hier bedoeld?
59	3] vervolg: "Het is voor de overheid niet haalbaar om deze risico's over te dragen, omdat de markt ze niet wil overnemen of slechts tegen een zeer hoge vergoeding." Blijft 'gewoon' een risico: financieel in rekening te brengen of scope aan te passen door OG. Wat is de opinie van Fin. Hierover?
60	blz. 11: "Het doel van deze risico-overdracht is om een betere prijs/kwaliteit verhouding te realiseren door de innovatiekracht van de markt te gebruiken." Waarom maakt 'Innovatie' geen onderdeel uit van de contracten bij PPS-k?
61	blz. 13, 2.5: "De procesarchitectuur bevat daartoe een aantal beslismomenten waarop partijen de samenwerking en de voorwaarden aan de samenwerking kunnen heroverwegen." In hoeverre komt dit nog terug ?
62	blz. 13 (laatste alinea): "Bij de keuze voor de inzet van het meest geschikte financiële instrument moet niet alleen gekeken worden naar de mogelijkheid om te delen in het resultaat, maar ook naar de consequenties voor de gewenste taak- en risicoverdeling en naar het mogelijke hefboomeffect op de beloning van andere vermogensverschaffers. Wat wordt bedoeld met "Hefboomeffect" ?
63	blz. 14 e.v: "Financiële instrumenten" waarin "risico's" worden genoemd:
64	1] "Subsidie" Wordt dit nog als een instrument gezien?
65	2] "Garanties" Wordt dit nog als een instrument gezien?
66	3] "Leningen" Wordt dit nog als een instrument gezien?
67	4] "Achtergestelde leningen" Wordt dit nog als een instrument gezien?
68	blz. 16: 3.3. PPS in de plan- en beleidsvorming "... de mate van onzekerheid waarmee de publieke besluitvorming omgeven is ..." Hoe komt dit in Lijstrisico's terug? dwz welke "procesrisico's" zoals tbv Raakvlakmanagement komen terug?
69	<u>Ministerie van Financiën, Titel: Voortgangsrapportage 2007 en vooruitblik 2008</u>
70	"Een bijkomend voordeel van de toepassing van DBFM-contracten is dat risico's in principe van tevoren in kaart zijn gebracht, geprijsd en verdeeld en eventuele tegenvallers in onderhoud voor rekening en risico van de private partijen zijn. " Als deze punten "bijkomend" zijn, wat waren dan daarnaast de originele voordelen c.q. uitgangspunten?
71	blz. 10, tekstbox, laatste alinea, vervolg: "Het achteraf inpassen van tegenvallers als gevolg van opgetreden risico's is daarmee verleden tijd. Begrotingen worden daarmee betrouwbaarder en voorspelbaarder." Is dit een van de doelen?

72	<p>blz. 17, tekstbox: "De belangrijkste les is dat dit soort raakvlakrisico's bij complexe investeringsprojecten beheersing behoeven indien zij niet zijn gecontracteerd en overgedragen zijn aan marktpartijen. Risicobeheersing en risicobewustzijn moeten dus ingebed zijn in het projectmanagement en ook in het besluitvormingsproces daaromtrent." Hoe is dit geëffectueerd in de contracten en onderdeel van het systeem "Lijstrisico's"?</p>
73	<p>blz. 10, tekstbox, vervolg: "Meer dan in de traditionele praktijk vereist contractmanagement bij DBFM en concessies een integrale aanpak tussen techniek, financiële overwegingen, juridische aspecten en relatiebeheer." Ervan uitgaande dat genoemde activiteiten acties zijn voor Private partij: wat wordt dan specifiek hier "vereist" ?</p>
74	<p>Blz. 29: ervaringen Defensie "Gegeven het feit dat er nog geen Nederlandse DBFM(O) projecten zijn opgeleverd zijn er op dat terrein nog geen geleerde lessen. ... Verder is geleerd dat één van de vormen van samenwerking tussen overheid en marktsector de joint venture is, waarbij beide partijen een aandeel nemen in een gezamenlijke onderneming" Wordt Joint Venture überhaupt bij V&W als mogelijke variant gezien?</p>
75	<p>Blz. 41/42, ervaringen Kennismanagement bij V&W/Rijkswaterstaat "Rijkswaterstaat werkt voortvarend aan de standaardisatie van contracten en processen" 1] Welk onderdeel van RWS wordt bedoeld en hoe zien die contracten eruit? vervolgens: "om zowel voor RWS als voor marktpartijen tijd- en kostenbesparend te werken. Het DBFM-modelcontract is <i>nu</i> voor het eerst gebruikt bij de aanbesteding van de Tweede Coentunnel. 2] "...nu..." is nov 2007. Slaat de opmerking 'voortvarend' van de minister op de standaardisering uit de periode (2004)-2005 omdat deze slaat op 2e Coentunnel ? vervolgens "De ervaringen hiermee worden gebruikt om het contract verder te verbeteren voor volgende DBFM-aanbestedingen (A15 en A12)." 3] Wat doet PPS-K hierin? is dit 'nieuwe Leidraad' ?</p>
76	<p>Blz. 43/44, vervolg ervaringen Kennismanagement bij V&W/Rijkswaterstaat, tweede alinea e.v: "... DBFM(O)-overeenkomsten ... binnen de driehoek technisch-juridisch-financieel. ..." en blz. 44: "Naast deze drie elementen tekent zich steeds meer een vierde element af: risicomangement." 1] Is dit in overeenstemming met de huidige systematiek "Lijstrisico's" ? 2] Zijn er specifieke risico's voor alle drie disciplines in de lijst opgenomen en in hoeverre vormen "technische risico's" hier nog een onderdeel van?</p>
77	<p>blz. 44: "Een stap verder is het delen van risico's, waarmee Rijkswaterstaat nu ervaring heeft opgedaan door middel van een alliantiecontract. Hierin is bepaald dat opdrachtgever en opdrachtnemer de verantwoordelijkheid voor bepaalde risico's delen." Welk "alliantiecontract" wordt bedoeld ?</p>

78

Vervallen

79 Vr 22 (37:05) nu overstap naar keuzelijst, beprijzing open, ja/nee reactie inschrijver “iets minder value for Money”

80 Vr: waarom aanbieder een risico niet neemt zal dan niet blijken, interesseert je dat niet?

81 A: interesseert me enorm, maar dat antwoord zal ik niet meer krijgen..proces is daar niet meer op ingericht. Dat is verlies in inzicht

82 N.a.v. interview met financiën:

83 A:(38:41) “PPS is de kunst van het loslaten”; 2^e Coen aanbesteding werd achteraf gezien als een risicovol proces

84 Vr: (01:19:38) Als we een risico signaleren waarvan wij vinden dat hij dat gewoon helemaal verkeerd inschat, dan melden wij dat aan de potentiële aanbieder?

85 A: Ja, dat is onderdeel van de dialoog.

86 Vr: We gaan nu meer inzicht vragen aan het financiële model van de aanbieder voor een ‘sanity-check’

87

88 A:(38:41) “PPS is de kunst van het loslaten”; 2^e Coen aanbesteding werd achteraf gezien als een risicovol proces

89

90 Wie heeft risicolijst opgesteld?

91 Vervallen

92 Vervallen

algemeen: alleen het kwantificeren van pure risico's is opgenomen en zouden "Maatschappelijke en economische meerwaarde" in KBA terugkomen.

93 Zijn maatschappelijke risico's beschouwd?

modulair model leidraad 1: bijlage 10 c:

"Ook als een risico een Geval van Vergoeding is, heeft de Opdrachtnemer een incentive om zo efficiënt mogelijk met de gevolgen om te gaan omdat hij (tot op zekere hoogte) bijdraagt in de kosten."

94 Waaruit blijkt dit dan in het DBFM-basisovereenkomst ('deel 2 bijlage 9'? zoals genoemd in bijlage 10 model?)?

95 wat is "een geval van overmacht"?

96 waar keuze DBFM: dit omdat uitgangspunten niet duidelijk zijn

97 Is bij 2e Coen afgeweken van de MMLeidraad?

98 Uit " Strategie" Is er onderscheid gemaakt tussen "Risico's" en "Onzekerheden" en hoe werden deze termen dan gedefinieerd?

99 Waarom prijst RWS "Geval van Uitstel" bij beprijzing die bij notaris wordt gelegd? Wat is functie daarvan?

100 Zijn er gedurende de aanbesteding 2e Coen deelnemers '...in de wachtkamer...' geplaatst?

Algemene vragen:

Context: Op dit moment ben ik met name bezig met beeldvorming over het systeem, mijn visie: In het onderzoek richt ik me op het SYSTEEM 'Lijstrisico's' i.p.v. inhoudelijk op de risico's. Voorheen: Focus risico's management voornamelijk op inhoud (dan matrices met allocatie en beheersmaatregelen); bijkomende risico's per geval beschouwd, Vanaf nu: Vooral toewijzing door allocatie VOORAF: alle nieuwe risico's zijn voor rekening van ON. Dit past in beeld terugtrekkende overheid en eigen verantwoordelijkheid private partijen. Heb jij opm. op deze visie?

- 1 Kun je in jouw woorden uitleggen wat het systeem 'Lijstrisico's' is en wat de plaats van 'Lijstrisico's' in het contract is? Heeft het bijvoorbeeld een prominente plaats?
- heb jij ervaring met PPS buiten V&W/RWS
- 2 In hoeverre vind jij dat 'Lijstrisico's' een INNOVATIE is ?
- 3 Zijn er momenten geweest waarin contact is gezocht met andere partijen, adviseurs of aannemers, tijdens de ontwikkeling van het systeem?
- 4 Kun je aangeven wat volgens jou HET DOEL is van het gebruik "Lijstrisico's" ?
- 5 Uitgangspunt wordt vaak genoemd: Leg de risico's neer bij partijen die deze het best kan beheersen. Toch komen er, m.n. t.a.v Omgeving en Vergunningen, risico's terug die bij de private partij gealloceerd worden. Waarom gebeurt dit?
- 6 "PPS-Kennispool draagt bij aan de publiek private samenwerking bij RWS" (volgens flyer) In hoeverre ligt de focus van de kennispool op RWS, V&W of Private marktpartijen c.q. met wie hebben jullie de meeste contacten?
- 7 Als die er is: hoe is de relatie van PPS-k met DGMO ?
- 8 Ervan uitgaand dat je nog betrokken bent bij de ontwikkeling van het systeem "Lijstrisico's": Terugkomend op wat jij "de innovatie" noemde en "het doel": welke aspecten hebben dan nu de meeste aandacht?
- 9 In hoeverre is "Lijstrisico's" hierbij dan het besproken onderwerp?
- 10 Onderwerpen Aangepaste leidraad: Welke aspecten met "meeste aandacht" komen nu terug in de aangepaste Leidraad, naast bijv. Het beter inpassen van "Wensen"?
- 11 Welke projecten staan 'op stapel' ?
- 12 Algemeen t..a.v. 2^e Coentunnel:
- 13 Ben je bij het gehele proces van contractvorming 2e Coen betrokken geweest?
- 14 In welke fase bevindt de opdracht 2e Coen zich nu?

Bijlagen Eindrapport

- 15 Welke opmerkingen heb je naast de bevindingen van Madelene (m.n. uniformeren verzekeringsclausules) heb jij t.a.v. het Aanbestedingstraject
- 16 Heb jij je een beeld kunnen vormen van de wat de private marktpartijen van 'Lijstrisico's' vond?
- 17 Als ik uitga van de drie kolommen: risico's bij OG "Geval van Vergoeding" aan ene kant, risico's bij ON aan ander kant en als derde "Geval van Uitstel" als 'grijs' gebied; welke van deze drie kolommen was dan het moeilijkst definitief te krijgen c.q. naar welke ging de meeste aandacht uit bij contractvorming?
- 18 Is er vanaf OG-zijde vooraf een goed beeld gevormd t.a.v. de "Gevallen van vergoeding" c.q. hebben marktpartijen nog veel aanvullende risico's ingebracht?
- 19 Was het moeilijk om risico's te beprijzen (was opm. in rapport Horvat)
- 20 Wat zou jij van "Lijstrisico's" zelf onderzocht willen zien?
- 21 Heb je vragen of opmerkingen t.a.v. dit interview?

Verzamelde opmerkingen die op subvraag 1 van toepassing zijn:

Sr. adviseur PPS-Kennispool:

- “er is weinig wetenschappelijke basis gebruikt, het is wel economisch gedreven”,
- “Er komt een Rijksbreed DBF(m) standaardcontract met daarin enkele bijzondere clausules bepaalt voor Infrastructuur standaardcontract met daarin enkele bijzondere clausules bepaalt voor Infrastructuur. Die komt dit jaar nog ter beschikking. incl. de versimpelde Lijstrisico's”,
- vraag:
“in hoeverre is 'Lijstrisico's' door accountantsdienst/FC als “gezamenlijke strategie groep” ontwikkelt met het doel op stabiliteit voor private partijen zodat deze lange termijn investeringen doen?”
antwoord:
“niet, die zien het contract gewoon en die denken gewoon: hoe meer Lijstrisico's naar partijen gedaan hoe beter”

Extern adviseur investeringen :

- “Het aardige aan de 2e Coentunnel, we zijn toen begonnen met opbouwen en toen halverwege het proces is de standaard de allereerste standaard vrijgekomen opgesteld. Het project 2^o Coentunnel was het enige DBFM project dat liep, was een beetje gek natuurlijk als we daar de standaard niet zouden toepassen”.
- (een) inhuur jurist....is in de voorbereiding van de aanbesteding overgestapt van bureau... hij was dus DE adviseur voor RWS ook betrokken bij het opstellen van de standaard aanbestedingsleidraad en contract en stapte over naar een bureau dat adviseerde aan een van de consortia dus die werd van de een op de andere dag compleet afgesloten van alles. Dat concept van lijstrisico's heeft hij geïntroduceerd met de allereerste leidraad aanbesteding de standaard aanbestedingsleidraad of modulair aanbestedingsleidraad zo staat het op het intranet en dat was een concept maar dat was nog niet operationeel uitgewerkt hoe moet zoiets nou gaan werken als we daadwerkelijk in de aanbesteding zitten (4:40) en dat hebben we bij de 2e Coen gedaan omdat we vrij laat eigenlijk dat door kregen moesten we vrij snel schakelen en moesten heel veel beslissingen genomen worden dat betekent dat we een concept gaan toepassen en operationeel gaan uitwerken om te zorgen dat het aanbestedingsrechtelijk allemaal klopt. En dat was enorm proces dat was heel moeilijk niemand had door hoe het nou echt werkte heel veel dingen kwamen tegelijk die nieuw waren”
- Doorvraag per mail 22-1-2009:
“Kun je aangeven welke ‘dingen’ er op dat moment werden ingevoerd?”
antwoord per mail 27-1-2009:
Naar mijn weten maakte ***** (naam verwijderd) deel uit van het team dat de eerste standaard heeft opgesteld. In die eerste standaard staat het systeem van Lijstrisico's beschreven. Het project heeft niets ‘ingevoerd’. Dat deed de standaard met de daarin beschreven systemen als Lijstrisico's en Wensen. Het project volgde de standaard en dat werd operationeel uitgewerkt (o.a. uitgewerkt in protocollen). Om in het uiteindelijke DBFM-contract de juiste (financiële) prikkels te krijgen moest het financieel team de verschillende systemen uitlijnen in de operationele uitwerking.
- “Risico OG risico ON. Alle standaard databases van RWS op het gebied van risicomangement zijn heel simpel: Risico OG en risico ON. Maar dit soort contracten is niet risico OG en risico ON, we hebben over Risico ON, Geval van Uitstel, Geval van Vergoeding, Geval van Uitgestelde Vergoeding nu die hebben dus allemaal impact”.
- “We werken nu inmiddels met een individuele plafondprijs... dat moest allemaal (noot: systeem plafondprijs en EMVI-gunning toeslagen) onder hoge druk heel snel natuurlijk uitgewerkt worden. Dit moest financieel kloppen, de prikkels moesten kloppen, we moesten geen prikkels hebben zodat hij alle risico's terug zou kieperen ook geen prikkels zodat hij gedwongen werd alle risico's te nemen nu die balans moesten we zien te vinden. Dit is geld,

dan hebben we het over de kostenramers, dit zijn risico's dan hebben we het over de risicomanager deze vertalingen dan hebben we het over het financiële team maar deze allocatie dan hebben we het over juridische contracttekst. Dan komt alles weer bij elkaar”.

- Vraag:

”Dat is toch bizar dat zulke grootte projecten met belangen van miljoenen naar miljarden zo slecht gedocumenteerd zijn?”,

antwoord:

“Dan moet je gaan kijken naar de werkgroepen. Welke werkgroep er verantwoordelijk was voor de oplevering van de Modulaire Aanbestedingsleidraad en dat je het PvA en de verslagen van die werkgroep boven tafel haalt. Daar moet het in staan, als het daar niet is staat dan is het er niet”

Vraag: ”Maar jij wist het niet?,”

antwoord:

A:”Nee.... Maar ik moet dan ook wel eerlijk zeggen, het is een enorme waslijst van doelen die je dan moet formuleren hoor... Waar je naar op zoek bent is dan wel het specifieke doel van Lijstrisico's daar waar het doel voor een DBFM is de meeste Value for Money, en infrastructuurproject realiseren en instandhouden is. En lijstrisico's is een operationele uitwerking van dat doel.”

Sr Adviseur financiën:

- “(Lijstrisico's) is een tool om in ieder geval een doel om te komen tot een zo'n efficiënt mogelijke risicoallocatie en daar mee bedoel ik als het goed is als het instrument goed zou werken het risico gaat naar Rijkswaterstaat of naar de opdrachtnemer de private zijde en die het het goedkoopst kan beheersen het risico”.
 - “Binnen de infra risico's die zulke grote gevolgen hebben omdat de projectgrootte zo groot is zeg maar maar zo'n kleine kans van optreden hebben dat het zo kan zijn dat het niet doelmatig is voor de overheid om ze over te dragen omdat ze dan heel hoog geprijsd gaan worden.”
 - Vraag:

“Ik ben op zoek er staat nergens neergelegd wat oorspronkelijk doelen en criteria zijn kan ik niet vinden in ieder geval.
- antwoord:
- “De oorspronkelijke doelen?”
- Vraag:
- “Ja de doelstelling van jongens we stappen af van die open contracten en we gaan lijstrisico's toepassen. Het doel is bijvoorbeeld we willen over 5 jaar nog maximaal 15 of 20% overschrijding van budgetten te krijgen. Zulk soort criteria”.
- antwoord:
- “Ik denk dat het niet helemaal als ik inschat hoe het proces is verlopen was het doel niet in die sfeer maar was het goh we maken een DBFM contract daarin moeten we vastleggen alle risico's leggen we bij opdrachtnemer neer behalve die genoemd worden. En dat zijn dan Act of God oorlogen eigenlijk al dat soort extremen. De rest is voor de opdrachtnemer”.
- “Ik vind dat de afstemming tussen wat opdrachtgever wil met een project en V&W blijft opdrachtgever van een project RWS zou dat uit moeten voeren maar de grote mate van beleid die RWS daar nog invoert en daarvan vind ik Lijstrisico's echt een uitvoeringsiets op zich dus dat vind ik op zich...zeker als je het hebt over bepaalde aspecten die RWS belangrijk vind durf ik vraagtekens bij te zetten of DGMO die belangrijk vind.”
- Vraag:
- “Kom ik dan toch niet via een omweg weer terug bij het niet duidelijk stellen van doelen en

Bijlagen Eindrapport

criteria?

Antwoord: “nou de ambities zijn inderdaad niet helemaal helder”.

Sr Adviseur Rijkswaterstaat Inkoopmanagement:

Verwijst voor “doelen en criteria” naar adviseur afdeling BIO.

- 24 feb 2009 navraag gedaan bij betreffende adviseur:
Achtergrond inzake onderzoek PPS-Kennispool 'Lijstrisico's' toegelicht.
Vraag: “Zijn jou doelen e/o criteria bekend voor DBFM-projecten zoals deze bijv in projectplannen of Beleidsnota's V&W kunnen zijn aangegeven”
antwoord: .
Deze doelen zijn betreffende adviseur niet bekend.

Verzamelde opmerkingen die op subvraag 2 van toepassing zijn:

Sr. adviseur PPS-Kennispool:

- "Focus ligt nog steeds op het opleiden van de eigen organisatie. focus is intern gericht RWS",
- "Er zijn heel weinig contacten met V&W... we worden ook gestuurd om binnen RWS te blijven, we zijn wel opgericht voor RWS en V&W, maar omdat problemen met name in uitvoering blijken nu focus op RWS",
- "Ze zijn als 'geval van uitstel' gedefinieerd in het contract omdat het handig was ... daarna gaat men de fase in de aanbesteding in en komt competitie tot stand",
- "oorspronkelijke doelen zijn niet bekend".

Extern adviseur investeringen

- "Wijziging wet en regelgeving zijn absoluut een risico opdrachtgever als je dat bij de markt neerlegt is er geen Value for money. Die gaat ook afprijzen want die kan totaal niet beheersen dus dat zal heel duur worden. Laten we het zelf maar doen niet dat wij het veel beter kunnen beheersen maar het wordt dan niet onnodig duur."

Doorvraag:

"Wat verstond het PT of verstaat De extern adviseur investeringen onder 'onnodig duur'. Kan dit, bijvoorbeeld vanuit zijn ervaringen met andere projecten, worden uitgedrukt in een percentage van de uiteindelijke aanneemsom?"

antwoord:

"Een percentage heb ik niet voor je."

- En daarin (noot: de standaard "Aanbestedingsleidraad") komt het concept lijstrisico's we zeggen eigenlijk dat we een lijst met risico's zijnde de lijstrisico's die gaan we nog niet op voorhand verdelen maar gaan we tijdens de dialoog bekijken wat is een goede allocatie en dat goede beredeneer ik maar ik ben natuurlijk ook financieel als value for money wat biedt de meeste Value for Money

Doorvraag: wat verstaat je "volledige (Value for money)?"

antwoord:

"Optimale prijs-kwaliteit verhouding."

- "je kan strategisch gedrag proberen in te perken door de plafondprijs bijstellen met jouw (noot: d.i. de prijs van de aanbesteder) beprijzing.... Dat is uit Value for Money gedachte een hele goede zijn want dan wordt hij gedwongen om een zo'n realistisch als mogelijke prijs op tafel te leggen. Dat kan niet vanuit aanbestedingsgerechtelijk risico. We mogen niet de aanbestedingsprijzen aanpassen aan zijn beprijzing"

- Vraag:

"Hoe gaan we met langetermijnrisico's om, zitten die er nu in?"

Antwoord

"nee"

Sr Adviseur Rijkswaterstaat Inkoopmanagement

- "Lijstrisico's zijn dus ontstaan om in de inschrijvingsmarkt van DBFM-producten om daar een bepaalde onderscheidingen te gaan maken... in principe is het zo dat als we het zeker weten. Nee dat is eigenlijk waarom Lijstrisico's erin staan. Het is NIET INNOVATIEF."
- "maar wij willen toch wel inzicht krijgen hoe dat mechanisme werkt en welke waardes daar achter staan en wat je daar aan kan verdienen als je dat risico over neemt wat levert me dat nu op? Dat is nu niet zichtbaar een heel onduidelijk gebeuren."
- "Enige wat we nu weten van DG en de minister is: dealflow moet toenemen want kennisontwikkeling neemt alleen toe ook van marktpartijen als we meer deals kunnen maken. Heel veel van de deals die nu gemaakt worden gebeurd in beslotenheid."

Verzamelde opmerkingen die op subvraag 4 van toepassing zijn:

Sr. adviseur PPS-Kennispool:

- vraag:
“In hoeverre is het een doel dat ‘Lijstrisico's' strategisch gebruikt kan worden om stabiliteit te stimuleren?” (noot: conform rapport Sturen op Infrastructuren van WRR).
antwoord:
"Het aantal 'Lijstrisico's' wordt minder, ik denk dat uniformering overgaat in het feit van nou dit is wat überhaupt wel is over te dragen en de rest houden we gewoon zelf zodat ze (noot: de 'Lijstrisico's') in de toekomst zullen verdwijnen"
doorvraag:
“Maakt 'Lijstrisico's' zichzelf overbodig?”
antwoord:
“Zou mooi zijn want is wel wat extra werk wat voor beide partijen lastig is maar nu levert het nog geld op als je meer risico's kunt overdragen”
en herhaald dit nogmaals later:
“Risicoallocatie en risico-overdracht is het doel en wil men ervoor betalen”
- "Lijstrisico's kenmerken zich door klein voorkomen groot gevolg....risico's die mogelijk bij ons liggen, willen private partijen deze overnemen, dan zullen wij niet schromen om ze over te dragen. In evaluatie N31 en A59 (noot: Ed Roijen noemt 13 jan ook de projecten ‘MaVa’ en ‘A12’) zie je ook zo'n lijstje terugkomen.”
- “als we nog 2 aanbestedingen verder zijn weten we welke lijstrisico's een aannemer toch niet gaat nemen dus kunnen we beter niet meer over beginnen en zelf houden, bijv Tracérisico's.”
- Vraag:
“Heb jij je een beeld kunnen vormen van de wat de private marktpartijen van 'Lijstrisico's' vond?”
Antwoord:
"Dit verhaal vonden ze bagger",
doorvraag:
"en de methodiek?"
antwoord:
"De methodiek vonden ze ook lastig het was namelijk juridisch gecompliceerd beschreven en was voor hen ondoorzichtig wanneer ze een Lijstrisico kregen ja of nee"
doorvraag:
"Hadden ze het idee dat ze een kunstje geflikt werden?"
antwoord:
"Ja, maar dat was niet zo"
- “...maar ook een partij wordt wel gestuurd met een bank op z'n achtergrond die dan zegt "joh voor 1 euro, ik weet het niet" Dat is voorgekomen, of een partij die strategisch biedt met heel veel geld van ik wil ‘m niet hebben”
doorvraag:
"dat is extreem, wat nu als 1 mln biedt en 1,5 mln kost?"
antwoord:
“Wij kunnen niet altijd goed afprijzen, maar kan een aannemer...(zwijgt) Nee, maar dat is ook een kenmerk van Lijstrisico: Wij weten ook niet hoeveel een risico kost, zij ook niet”.

Extern adviseur investeringen

- Vraag:
“De in-situ realisatie van de 2^e Coentunnel is nog niet, of nauwelijks, gestart. Vertrouw jij erop dat deze aannemer in staat zal zijn de gevolgen van optredende risico's kan verhelpen?”
antwoord:

“Ik vertrouw vooral op de meerwaarde van de F-component van het DBFM-contract. De financiers van het consortium hebben veel geld geleend aan deze aannemer en dat doen ze niet zomaar. De banken kijken veel kritischer naar die risico's dan een opdrachtgever dat traditioneel doet.”

- “Overschrijdingen in budget blijven mogelijk bij Geval van Vergoeding”,
- “Private partij (hebben) als het goed is heel veel vrijheid om zijn ontwerp te maken zijn bouwfasering op te stellen zijn beheer en onderhoud in te plannen ligt allemaal bij hem en daarin zou hij ook mogelijkheden moeten hebben om bepaalde risico's slim te kunnen beheersen”
opmerking: als hier ‘vrijheid’ wordt bedoeld dat de deelnemer gaandeweg aanpassingen doorvoert, is dit een mitigerende actie die hier als beheersing wordt gezien, wat het feitelijk niet is. Hier wordt verondersteld dat de deelnemer risico's in een portfolio beschouwd, wat alleen onder voorwaarden een correcte benadering is: de risico's dienen financieel een negatieve correlatie te hebben en inhoudelijk voldoende divers te zijn. Dit is tijdens of direct na het interview helaas niet onderkent, zodat er geen doorvraag over gesteld is.
- Vraag:
“Een andere geïnterviewde bevestigt dat in het verleden er in de kostenraming nogal wel wat gaten zitten...(De extern adviseur investeringen valt in)”
antwoord:
"Klopt het is constant een trade off tussen sterk sturen op 'value for money' en is het wel of niet in aanbesteding gerechtelijk risico. Dat heeft bij de 2e Coen enorm gespeeld”.
- ”Aanbestedings en rechterlijk risico wat mag wel en wat mag niet bij zijn bij de 2e Coen voor het eerst in infrastructuurland begonnen met het toepassen van een concurrentie gerichte dialoog en daar is gewoon heel weinig jurisprudentie over. Wat wel mag en wat niet mag nou daar speelde een lijst risico's en wensen gunnen op EMVI een DBFM contract zowel geen greenfield... nu en dan krijg je in en keer de combinatie van juridische contractuele teksten risicoraming aanbestedingsgerechtelijke juist proces en Value for Money. En dan haakt allemaal op elkaar in.”
- “Hoe het contractueel staat verwoord zal juridisch helemaal waterdicht zijn maar het is moeilijk te begrijpen wat er nou gebeurt”
- “Dat is de S van PPS een cultuurissue waar we aan moeten werken met z'n allen”
doorvraag:
“Die samenwerking is er in de 2° Coen?”
antwoord:
(de extern adviseur investeringen zucht) “Pfff, nou ja het contract loop nu net, ik vond het erg moeilijk.”
- “Je kan niet altijd volledige value for money eruit halen omdat sommige dingen aanbesteding gerechtelijk gewoon niet mogen.”
- “Nou...maar het (noot: eerder genoemde ‘juridische contractuele teksten’) is nog steeds een juridisch risico. Het grappige is, ik zit in het financiële team ik stuur met name op Value for Money en noem het maar simpel op betaalbaarheid. Je moet wel kunnen betalen anders heb je een probleem. Dus mijn hele doen en laten zeg ik ik wil meerwaarde halen ik wil niet teveel betalen ik moet het wel kunnen betalen dus ik moet mijn budgetten op orde hebben. Nou die twee dingen is van waaruit ik vanuit financieel perspectief iets wat ik sterk op stuur. Juristen zeggen nou ja ik moet een goed contract hebben we moeten geen aanbestedingerechtelijk risico lopen en bij Lijstrisico's komen die twee dingen bij elkaar.”
- Vraag: “Hoe raam je de risico kosten?”
Antwoord:
“volgens mij allemaal gevoel”

Bijlagen Eindrapport

- “Risman gaat teveel over risico’s managen en te weinig aan risico's ramen”
- “waarom houden we niet bij: risico’s die zijn opgetreden en wat die hebben gekost? kuubs beton weten we exact”
- “berekening 100mln maal 1% en 10% is 1 mln plus 100 mln maal 10% geeft 11 mln budget; maar als er een optreedt het volledig optreedt heb je wel 89 mln tekort”
- “Ramen doe je op basis van historische info en die hebben we helemaal nietde truc is dat de risicopot zo groot is dat de kans klein is dat ze het allemaal gebruikt wordt”

Sr Adviseur financiën

- “Het idee was als we nou iets kunnen ontwikkelen waardoor we weten wat de opdrachtnemer wel of niet wil nemen en als we dat gebruiken in de aanbesteding dan krijgen we precies wat we willen. Nou.. de vraag is natuurlijk of het bij de 2eCoen ook zo gewerkt heeft en het antwoord daarop is denk ik nee het heeft in ieder geval niet op alle vlakken gewerkt zoals het had moeten werken.

vraag:

“Uit welk aspect niet?”:

antwoord:

“alles draait er natuurlijk om je kent het systeem ... maak jij (noot: aanbesteder) een bijtellingen zo hoog maakt dat je als de opdrachtnemer hem niet neemt dan weet hij dat hij nooit meer de aanbesteding kan winnen dan heeft het helemaal geen zin gehad en had je het risico gewoon bij de opdrachtnemer kunnen leggen want dan had je moeten zeggen ja maar ik wil dat jij het draagt.”

- “alleen bij 2^e Coentunnel was niet elke ksf ook een wens... dus strategie een beetje verpest .
- “Stabiliteit 1^e Coentunnel kan hij (noot: deelnemer) het beste beheersen maar niet dragen”,
- Marlies geeft aan het einde van het interview nog een toelichting over stellige beweringen vanuit RWS die zij tegenkomt. Bijvoorbeeld het gebrek aan data en te laag inschatten bij zelf vijf maal per week een tunnel afsluiten.“Als je verlangt dat de aannemer maar vijf maal per jaar afsluit, hoeveel kwaliteit vraag je dan eigenlijk wel niet of hoeveel risico’s moet hij dan wel niet managen?”
- “Ik kan niet goed inschatten hoe in de tijd dat Lijstrisico’s ontwikkeld werden hoe hun relatie was. In algemene zin kan ik wel zeggen dat de relatie tussen RWS en V&W die eigenlijk hun opdrachtgever was vind ik niet optimaal is”
- “onduidelijkheid in ambitie en met name EMVI-criteria dat is natuurlijk niet heel handig en ik denk dat de ambities van V&W ook niet helemaal gelijk lopen met die van RWS”,
- “dus strategie een beetje verpest (noot: als bij 2^e Coentunnel niet elke wens ook een kritische succesfactor is)”

Sr Adviseur Rijkswaterstaat Inkoopmanagement

- “Ja V&W en onze landsadvocaat hadden kritiek. Dit (noot: dialoog over Lijstris) beïnvloedt heel sterk het biedingsgedrag van aannemer. Je moet hier transparanter in zijn want er zijn uitspraken van het hof van justitie verwezen naar TelAustria en Autobus xx waaruit duidelijk valt op te maken je moet transparanter daar in zijn.”
- “wel veel discussie geweest, die aannemers weten best wat ze moeten bouwen....trace besluit was moeilijk... bij aannemer gelegd...dat is gezeur geworden tot en met... wel 2 jaar later dan bedoeld was... In DBFM overeenkomst max 1 jaar op onherroepelijk TB te wachten...ontbindende clause met gefixeerde vergoeding ...dus aannemer heeft tot dat bedrag ruimte.

Bijlagen Eindrapport

Vraag:

“Als incentive richting beleid dus?”

Antwoord:

“juridisch een nauwelijks te kwantificeren TB besluit dichtgetimmerd een jaar afwachten en dan over en sluiten dan weet je in ieder geval wat je krijgt als deelnemer”.

Table 1
Categorised catalogue of PPP/PFI project risk factors

Risk meta-level	Risk factor category group	Risk factor
Macro level risks	Political and government policy	<ul style="list-style-type: none"> • Unstable government • Expropriation or nationalisation of assets • Poor public decision-making process • Strong political opposition/hostility
	Macroeconomic	<ul style="list-style-type: none"> • Poor financial market • Inflation rate volatility • Interest rate volatility • Influential economic events
	Legal	<ul style="list-style-type: none"> • Legislation change • Change in tax regulation • Industrial regulatory change
	Social	<ul style="list-style-type: none"> • Lack of tradition of private provision of public services • Level of public opposition to project
	Natural	<ul style="list-style-type: none"> • Force majeure • Geotechnical conditions • Weather • Environment
Meso level risks	Project selection	<ul style="list-style-type: none"> • Land acquisition (site availability) • Level of demand for project
	Project finance	<ul style="list-style-type: none"> • Availability of finance • Financial attraction of project to investors • High finance costs
	Residual risk	<ul style="list-style-type: none"> • Residual risks
	Design	<ul style="list-style-type: none"> • Delay in project approvals and permits • Design deficiency • Unproven engineering techniques
	Construction	<ul style="list-style-type: none"> • Construction cost overrun • Construction time delay • Material/labour availability • Late design changes • Poor quality workmanship • Excessive contract variation • Insolvency/default of sub-contractors or suppliers
Micro level risks	Operation	<ul style="list-style-type: none"> • Operation cost overrun • Operational revenues below expectation • Low operating productivity • Maintenance costs higher than expected • Maintenance more frequent than expected
	Relationship	<ul style="list-style-type: none"> • Organisation and co-ordination risk • Inadequate experience in PPP/PFI • Inadequate distribution of responsibilities and risks • Inadequate distribution of authority in partnership • Differences in working method and know-how between partners • Lack of commitment from either partner
	Third party	<ul style="list-style-type: none"> • Third Party Tort Liability • Staff Crises

Bijlagen Eindrapport

Table 6
Preferred risk allocation in PPP/PFI projects

Risk factors	Risk group	Responses by public sector respondents			Responses by private sector respondents			Total			Preferred allocation solely to the private sector
		Public (%)	Private (%)	Shared (%)	Public (%)	Private (%)	Shared (%)	Public (%)	Private (%)	Shared (%)	
Nationalisation/expropriation	Macro	70	10	20	83	9	9	79	9	12	Public sector
Poor public decision-making process	Macro	69	8	23	73	7	20	69	7	24	
Political opposition	Macro	78	22	0	59	18	23	63	21	16	Strongly dependent upon project
Land acquisition/site availability	Meso	42	17	42	70	10	20	61	12	27	
Unstable government	Macro	60	20	20	60	24	16	58	25	17	
Traditional public opposition	Macro	38	50	13	53	33	13	46	42	13	
Project approvals and permits	Meso	27	36	36	36	32	32	35	32	33	Shared
Excessive contract variation	Meso	25	25	50	38	23	38	33	26	41	
Lack of experiences in PPP/PFI arrangement	Micro	11	44	44	15	40	45	13	43	43	
Responsibilities and risk distribution	Micro	0	44	56	0	10	90	0	23	77	Primarily to the private sector
Force majeure	Macro	33	17	50	12	12	76	18	13	68	
Authority distribution between partners	Micro	0	50	50	6	19	75	4	29	67	Solely to the private sector
Lack of commitment from public/private partner	Micro	55	9	36	6	12	82	24	10	66	
Legislation change	Macro	15	46	38	15	11	74	17	22	61	
Tax regulation change	Macro	8	75	17	19	42	38	18	51	31	
Late design changes	Meso	25	67	8	24	48	28	26	53	21	Solely to the private sector
Residual risk	Meso	10	60	30	25	55	20	22	55	23	
Inflation rate volatility	Macro	8	54	38	7	56	37	7	56	37	Solely to the private sector
Lack of tradition of private provision of public services	Macro	29	57	14	27	60	13	27	59	14	
Staff crises	Micro	0	70	30	11	53	37	7	60	33	Solely to the private sector
Third party tort liability	Micro	0	70	30	5	53	42	3	60	37	
Influential economic events	Macro	0	75	25	13	65	22	8	69	22	Solely to the private sector
Financial attraction of project to investors	Meso	0	50	50	5	77	18	3	70	27	
Level of demand for project	Meso	13	75	13	0	76	24	8	73	19	Solely to the private sector
Different working methods	Micro	0	70	30	0	74	26	0	73	27	
Industrial regulation change	Macro	0	92	8	0	65	35	0	75	25	Solely to the private sector
High financing cost	Meso	0	90	10	5	68	27	3	76	21	
Interest rate volatility	Macro	8	69	23	0	81	19	2	78	20	Solely to the private sector
Organisation and co-ordination risk	Micro	0	55	45	0	92	8	0	80	20	
Weather	Macro	0	58	42	0	92	8	0	82	18	Solely to the private sector
Environment	Macro	0	83	17	0	84	16	0	84	16	
Availability of finance	Meso	0	80	20	0	87	13	0	85	15	Solely to the private sector
Geotechnical conditions	Macro	17	83	0	0	88	12	5	87	8	
Operational revenue below expectation	Meso	0	85	15	4	91	4	3	89	8	

(continued on next page)

Table 6 (continued)

Risk factors	Risk group	Responses by public sector respondents			Responses by private sector respondents			Total			Preferred allocation solely to the private sector
		Public (%)	Private (%)	Shared (%)	Public (%)	Private (%)	Shared (%)	Public (%)	Private (%)	Shared (%)	
Poor financial market	Macro	0	100	0	0	85	15	0	89	11	Solely to the private sector
Poor quality of workmanship	Meso	8	77	15	0	100	0	3	92	5	
Construction cost overrun	Meso	0	85	15	0	96	4	0	92	8	Solely to the private sector
Frequency of maintenance	Meso	0	85	15	0	96	4	0	92	8	
Availability of labour/material	Meso	0	92	8	0	96	4	0	94	6	Solely to the private sector
Insolvency of subcontractors/suppliers	Meso	0	92	8	0	96	4	0	95	5	
Low operating productivity	Meso	0	83	17	0	100	0	0	95	5	Solely to the private sector
Design deficiency	Meso	0	100	0	0	92	8	0	95	5	
Unproven engineering techniques	Meso	0	92	8	0	100	0	0	97	3	Solely to the private sector
Operation cost overrun	Meso	0	92	8	0	100	0	0	97	3	
Higher maintenance cost	Meso	0	92	8	0	100	0	0	97	3	Solely to the private sector
Construction time delay	Meso	0	92	8	0	100	0	0	98	2	

[G] De vier risicodefinities toegelicht

De aangegeven zeven risicodefinities die bij herhaling terugkomen en voor infrastructurele projecten als niet limitatieve opsomming van belang zijn:

- (8) Er bestaan kwantitatieve versus kwalitatieve risico's,
- (9) waarbij de kwantitatieve risico's zijn in te delen naar objectieve of subjectieve waarschijnlijkheid van optreden,
- (10) en kunnen optreden op macro-, meso- of microniveau,
- (11) waarbij deze statische of dynamisch zijn,
- (12) bij al dan niet frequent optreden,
- (13) zich op korte of lange termijn manifesteren,
- (14) en optreden in de categorieën algemeen risico of projectrisico, waarbij de risico's primair zijn toe te kennen aan de publieke partij, de private partij of aan beide (Bing, 2005, Well-Stam 2003, Ham en Koppenjan 2002, als aangegeven paragraaf 2.1).

ad. (1) Kwantitatieve of kwalitatieve risicodefinitie

Onder een kwalitatieve definitie kunnen alle definities worden begrepen die gericht zijn op kwalitatieve criteria en niet helemaal of niet gemakkelijk zijn weer te geven in termen van kwantitatieve criteria. Voorbeelden van kwalitatieve definities zijn: "de mogelijkheid van een ongewenst gevolg" of "verzameling van ongewenste gevolgen" (Halman 1994 verwijst hier naar Vlerk 1990). Het kwalitatieve aspect 'ongewenst' dient door de besluitvormers voldoende geëxpliciteerd te worden voor de risicobeheersing.

In de risicodefinities zit de context of richting van beheersing besloten, en is in te delen naar (Vlek en Hendrickx, 1988):

a. de oorzaakgerichte risicodefinitie:

deze definieert risico's die een bepaalde activiteit of situatie met ongewenste mogelijkheden karakteriseren, bijvoorbeeld 'weinig inschrijvers bij een DBFM contract' of een meer fysisch risico: 'extreme weersomstandigheden tijdens de realisatie',

b. de blootstellinggerichte risicodefinitie:

deze definieert risico's die de mate karakteriseren waarin een bepaalde activiteit of situatie procesmatig beheerst wordt, bijvoorbeeld 'het borgen dat afhaken van inschrijvers tijdens de dialoofase na misinterpretaties door gebrekkige communicatie beperkt wordt' of 'vorstpreventie tijdens de realisatie',

c. de gevolggerichte risicodefinitie:

deze definieert risico's die één of een verzameling van ongewenste mogelijkheden karakteriseren, bijvoorbeeld 'te hoog inschrijven door marktpartijen bij de aanbesteding' of 'het niet kunnen lokaliseren van kabels en leidingen'

Halman haalt Vlek en Hendrickx aan die de indelingen "a" (oorzaakgericht) en "c" (gevolggericht) ook wel de "gokdefinities" noemen. Is een 'gok' eenmaal genomen, dan kan men slechts afwachten, in een later stadium zal blijken of de juiste keuze is gemaakt. Verder houdt dit in dat de gok een statisch en kwantitatief keuzeprobleem is en daarmee niet optimaal beheersbaar. (zie ook verderop onder ad (4). De gok bevat niet door de risiconemer beïnvloedbare externe factoren. Het keuzeprocess kan beheersbaar gemaakt worden, het risico op zich niet.

De blootstellinggerichte definitie "b" karakteriseert de mate waarin een bepaalde activiteit of situatie procesmatig gedurende de tijd dat de blootstelling plaatsvindt beheerst kan worden. Ongewenste omstandigheden kunnen worden voorkomen of worden vermeden en eventuele effecten kunnen worden beperkt of ontlopen. Daarom is alleen het als blootstellinggericht gedefinieerde risico geschikt voor beheersing als de oorzaak niet is uit te sluiten.

Samengevat:

- Kwantitatieve risico's als oorzaakgerichte en gevolggerichte "gok"-risico's zijn niet beïnvloedbaar. Bestuurders als risiconemer dienen deze als statische risico's (zie ad 4) te benaderen omdat alleen het keuzeproces kan beheersbaar worden gemaakt.
- De (bestuurlijke) besluitvorming dient zich bij risico's met kwalitatieve criteria te richten op het expliciteren van deze criteria ten behoeve van de risicobeheersing,

ad. (2) Definiëring naar objectieve of subjectieve waarschijnlijkheid of kansbenadering

Objectief meetbaar of subjectief beoordeelbaar heeft betrekking op kwantitatieve risico's (Halman, 1994). Flanagan en Norman stellen dat in de besluitvorming de waarschijnlijkheid of kans wordt gehanteerd als een substituut voor zekerheid. De zuivere objectieve waarschijnlijkheid is alleen te koppelen aan lange termijn statistisch onderzoek. Kansen kunnen dan worden ingeschat via extrapolatie van waargenomen frequenties uit het verleden. De subjectieve waarschijnlijkheid is gebaseerd op de mate van overtuiging of geloof in het optreden van een gebeurtenis. Flanagan en Norman geven ook '(un)certainity' als (on)zekerheid uitgebreid aan en stellen dat (on)zekerheid een emotie, een 'belief' is. Dit is aanvullend op de statistische voorwaarde dat onzekerheid het toevalselement is dat een stochastische risicobenadering verandert in een probabilistische benadering (Bots 2003). Subjectief slaat dus op een emotie en op onzekerheid.

De subjectieve waarschijnlijkheid kan hanteerbaar gemaakt worden als besluitvormers zich alleen op accurate, gekalibreerde, coherente en betrouwbare waarschijnlijkheid richten (Flanagan en Norman, 1993). Uit hun werk volgt dat besluitvorming overwegend plaats op basis van subjectieve kansbenadering. Er zijn voldoende redenen dat dit niet alleen acceptabel is maar zelfs bij voorkeur zo gebeurt. De subjectieve waarschijnlijkheid kan voor personen met gelijke ervaring en informatie geheel verschillend zijn. De inschatting wordt beïnvloed door ervaring, opleiding, persoonlijkheid perceptie en waarden. Ook het bekend zijn met het nemen van risico's maakt dat men geneigd is makkelijker of moeilijker risico's te nemen. Alleen de subjectieve kansbenadering houdt met dit alles rekening, en dient zeker in een vroege fase onderzocht worden. Halman stelt bovendien dat de subjectieve benadering onlosmakelijk is bij risico's van nieuwe, unieke activiteiten door gebrek aan statistische gegevens uit het verleden. De inschatting van kansen moet plaatsvinden op basis van logische redenering, modelering, scenariovorming of de mate van intuïtief geloof van de haalbaarheid van een nieuwe activiteit,

Samengevat:

- Objectief meetbaar of subjectief beoordeelbaar heeft betrekking op kwantitatieve risico's,
- Objectieve waarschijnlijkheid bestaat alleen indien deze statistisch verantwoord is,
- De besluitvorming, dus de aanloop naar een project vindt overwegend plaats op basis van subjectieve kansbenadering. Besluitvormers dienen subjectieve risico's als deze ook kwalitatief zijn voldoende te expliciteren (zie ook ad.(1),
- Bij nieuwe situaties is de kansbenadering altijd subjectief, en moet aan voorwaarden van accurate, gekalibreerde, coherente en betrouwbare waarschijnlijkheid voldoen om te kunnen worden gehanteerd voor de risicobeheersing.

ad. (4) Definiëring of risico's statisch of dynamisch zijn

De categorie statisch of dynamisch is met name van belang ten aanzien van de te voeren beheersvisie, omdat dynamische risico's een veel intensievere monitoring of bewaking nodig hebben. Een eenduidige definitie van een statisch of dynamisch risico wordt niet gevonden in de literatuur. Auteurs geven voorbeelden. Gesteld wordt dat statische risico's alleen verband houden met potentiële verliezen en dynamische risico's het maximaliseren van mogelijkheden ofwel het zoveel als mogelijk benutten van gelegenheden betreffen (Flanagan 1994). Statische risico's zijn een bijzondere vorm van kwantitatief te definiëren risico's. Dit is in overeenstemming met de oorzaak of gevolggerichte gokdefinities uit ad (1) inzake kwantitatief en kwalitatief gedefinieerde risico's. Als gokdefinitie is een statisch risico alleen met potentiële verliezen te verbinden. Kenmerken van een statisch risico is dat dit risico per definitie geheugenloos en tijdsafhankelijk is ten aanzien van wanneer het risico zich voordoet. De kans vandaag moet gelijk zijn aan de kans morgen.

Een dynamische risico is niet tijdsafhankelijk is. De kans van optreden over de tijd varieert en het risico is daardoor beïnvloedbaar.

Statische risico's worden ook wel 'pure risico's' worden genoemd die typisch voortkomen uit ongevallen of technisch falen, zonder dat er enig uitzicht op mogelijk voordeel dat uit deze risico's voort kan komen (Flanagan en Norman, 1993). Daadwerkelijk statische risico's zijn bovendien volledig deterministisch en kunnen worden toegewezen aan de private partij als "business-issue" (Bing). Als meerdere statische risico's samengevoegd worden, bijv. bij "portfolio-benadering" kan het noodzakelijk zijn de gelijktijdigheid van de statische risico's probabilistisch te benaderen door een stochastisch (gekozen) toevalselement op te nemen (Bots, 2003). Een portfoliobenadering gaat niet uit van op zich staande investeringen maar van een verzameling investeringen. Tegenvallende resultaten zijn binnen het project te compenseren door meevallende resultaten. Voorwaarde hierbij is een negatieve correlatie tussen de investeringen, dit is dat uitgaven en inkomsten verspreid over de tijd plaatsvinden en niet afhankelijk zijn van gelijke voorwaarden (Halman). Indien de risico's wel afhankelijk zijn van dezelfde voorwaarden ontstaat een positieve correlatie, waarbij een synchroon verloop van inkomsten en uitgaven zelfs in het uiterste geval liquiditeitsproblemen voor de private onderneming zou kunnen ontstaan. Uiteraard betreft de portfolio alleen risico's die aan één van de partijen worden toegewezen en worden niet gedeelde risico's in de portfolio gebracht.

Samengevat:

- statische risico's zijn de risico's met een enkelvoudig kans aspect en hebben betrekking op verliezen en kunnen worden toegewezen aan de private partij,
- statische risico's hebben betrekking op potentiële verliezen, alleen uit dynamische risico's kunnen voordelen volgen. Dynamische risico's zijn aan beide partijen toe te delen,
- alleen dynamische risico's zijn beheersbaar in de kans van optreden. Onder bepaalde condities kunnen kwantitatieve risico's als "portfolio" gebundeld worden om verliezen te beperken: de risico's dienen dan onderling divers en verwacht dynamisch in tijd optredend te zijn. Risico's in een portfolio worden niet gedeeld door partijen.

ad. (7) Definiëring risico's naar de categorieën algemeen risico of projectrisico

Een projectrisico als duidelijk toe te wijzen aan een project is een verbijzonderd algemeen risico. Deze categorisatie is belangrijk voor de allocatie: bij PPS zal vanuit de publieke partij getracht worden, zeker tijdens de realisatie, zoveel als mogelijk de projectrisico's bij de private partij te alloceren. Halman vult de karakterisering van het Project Management Body of Knowledge (PMBK) aan met een vierde factor. De karakterisering van een projectrisico wordt daarmee bepaald door:

1. de risicogebeurtenis; wat kan er in een project gebeuren? en:
2. de risicokans: hoe groot is de waarschijnlijkheid? en:
3. het belang dat op het spel staat; welke schade kan ontstaan? en:
4. de beïnvloedbaarheid; als beheerscomponent die bij PMBK ontbreekt.

Het is niet alleen de classificatie ‘exogeen’ of ‘endogeen’ optredend dat bepaald of er van een projectrisico sprake is. Het wijzigen van wet- en regelgeving bijvoorbeeld zal voor een kort durend project niet als projectrisico hoeven te worden betiteld, terwijl dit bij een langere doorlooptijd wel als risico kan worden beschouwd om daarna conform ad (3) wellicht gedeeld over partijen gealloceerd kan worden.

Indien geen statistische gegevens beschikbaar zijn, is de waarschijnlijkheid te baseren op een logische redenering, op een model of bepaald door intuïtie (Vlek 1990). Net als bij “objectief versus subjectief risico” speelt hier de mate van onzekerheid een rol. Onzekerheid is dus geen criterium op zich dat van een algemeen risico een specifiek projectrisico maakt. Projectrisico’s zullen te allen tijde een mate van onzekerheid in zich bergen, en daarom is het ook niet mogelijk een 100% ‘waterdichte’ risicobeheersing of risicoallocatie contractueel af te dwingen.

Samengevat:

- projectrisico’s worden door vier factoren, te weten die ten aanzien van wat er gebeurt, die ten aanzien van hoe groot de kans van optreden is en die factor die het belang aangeeft. De vierde factor betreft de mate waarin het risico beïnvloedbaar is en geeft de mogelijke beheersing aan,
- projectrisico’s blijven inherent onzekerheid brengen, ongeacht verdere classificatie.

Literatuurlijst

Referenties:

Literatuur:

1. Bots W.G, "Inleiding Technische Bestuurskunde" TU-Delft, reader spm1110, juli 2003
2. Bing L, Akintoye A, Edwards P.J. Hardcastle C, "VMF (noot: value for money) and Risk Allocation Models in Construction PPP Projects", als onderdeel van een PhD studie voor "The allocation of risk in PPP/PFI contracton project in the UK", via <http://www.arcom.ac.uk/workshops/04-edinburgh/06-li.pdf>, (2001)
3. Bing L, Akintoye A, Edwards P.J. Hardcastle C, "The allocation of risk in PPP/PFI contracton project in the UK", *International Journal of Project Management* 23 (2005), 23-35
4. Blazer J e.a, "De RisMan-Methode Een instrument voor het risicomangement van grote infrastructuurprojecten", Gemeentewerken Rotterdam, 1996
5. Bruijn J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten, "Management in netwerken" Lemma b.v, Utrecht, 1999
6. Bruijn J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten, Veld R.J. in 't, "Procesmanagement; Over procesmanagement en besluitvorming" Academic Service, Schoonhoven, 2002
7. Eversdijk A, Korsten A, "*De bestuurskundige mythe van verbindend PPS-management: de tweede Coentunnel als illustratie*", artikel in *Bestuurswetenschappen*, no 3, 2008
8. Flanagan R, Norman G, "Risk Management and Construction", Blackwell Science, UK, 1999, (1^e druk 1993),
9. Flyvbjerg B, Bruzelius N, Rothengarter W, "Megaprojects and risk; an anatomy of ambition", Cambridge University Press,UK, 2006,
10. Groote G.P, Slikker P, Hugenholtz-Sase C.J, "Projecten leiden", Het Spectrum/Marka, Den Haag, 1997
11. Halman J.I.M, "Risicodiagnose in productinnovatie", TU-Eindhoven (proefschrift), 1994
12. Ham H van, Koppenjan J, e.a. "Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur; wenkend of wijkend perspectief?", Lemma b.v., Utrecht, 2002
13. Maso I, Smaling, A "Kwalitatief onderzoek: praktijk en theorie", Boom, Amsterdam, 1998
14. Scalzo R, Heuvelhof E.F. ten, "Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur; wenkend of wijkend perspectief?, hoofdstuk 5 "arrangementen voor publiek-private samenwerking: omgaan met risico's in het spanningsveld tussen proces en project", Lemma b.v., Utrecht, 2002
15. Verschiren P, Doorewaard H, "Het ontwerpen van een onderzoek", Lemma bv, Utrecht, 3^e druk, 2005.
16. Vlek C.A.J, "Beslissen over risico-acceptatie, een psychologisch- beslistkundige beschouwing over risicodefinities, risicovergelijking en beslisregels voor het beoordelen van de aanvaardbaarheid van riskante activiteiten", Gezondheidsraad, Den Haag, 1990.

Bijlagen Eindrapport

17. Well-Stam D van, Lindenaar F, Kinderen S van, Bunt B.P. van den, "Risicomanagement voor projecten, de Risman methode toegepast" Het Spectrum, Utrecht, 1^e druk 2003,

Rapporten, handleidingen, presentaties circulaires enz. Rijkswaterstaat:

18. Berg, Madelene van den, e.a, "*DBFM(O) en Verzekeringen*", ministerie van Defensie, Rijkswaterstaat, VROM-Rijksgebouwendienst, juli 2007
19. "Handleiding publiek private Comparator", geen auteur, ongedateerd, bron Ministerie van Financiën,
20. Lijesen, M e.a, "Publieke belangen en weginfrastructuur", Den Haag, ministerie V&W, 2007
21. Ministerie Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat "Modulair Model Aanbestedingsleidraad voor Projecten volgens de DBFM-Basisovereenkomst" - versie 1.0, Den Haag, Juli 2005
22. Ministerie Verkeer en Waterstaat, Directoraat Generaal Rijkswaterstaat "Handreiking Systeemgerichte Contractbeheerding", Projectbureau Kwaliteitszorg DWW, Delft, 2003
23. "Modulair Model Aanbestedingsleidraad voor Projecten volgens de DBFM-Basisovereenkomst - versie 1.0", Ministerie van Verkeer en Waterstaat Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, juli 2005,
24. Projectplan "2e Coentunnel/Westrandweg/Halfweg 1 juli 2006", Documentnummer 60282, versie 2.0, autorisatie door S.J.Poel, directeur Regionale Directie Noord-Holland, 7 augustus 2006,

Rapporten, publicaties e.d. derden/overigen:

25. (commissie Ruding), "Op de goede weg en het juiste spoor", mei 2008,
26. Bijlagen bij het Advies van de Commissie Private Financiering van Infrastructuur, mei 2008,
27. Horvat en Partners, Kooiman, A.G, voor Rijkswaterstaat, nr 07033-R-014, "Evaluatie concurrentiegerichte dialoog Coentunneltracé van uitvraag tot inschrijving", 3 april 2007,
28. Ministerie van Financiën, namens div. ministeries, "Voortgangsrapportage Publiek-private samenwerking", april 1999,
29. Ministeries, "Voortgangsrapportage 2007 en vooruitblik 2008 (PPS)" 3 april 2008,
30. Ministerie van Financiën, "PPS-code rijksoverheid 2008; Een beheercode voor een goede bedrijfsvoering binnen de rijksoverheid gericht op een doelmatige en rechtmatige inzet van het instrument van publiek-private samenwerking bij de realisatie en de exploitatie van met name (meerjarige) investeringsprojecten", 3 nov 2008
31. Ministerie van Financiën, "Handleiding Publiek Private Comparator", Den Haag, januari 2002; via ip: <http://www.minfin.nl/dsresource?objectid=60340&type=pdf>
- 32.
33. WRR, Donk W.B.H.J. e.a, "Infrastructures, time to invest", University press, Amsterdam, 2008,
34. WRR, Donk W.B.H.J. e.a, "Sturen op infrastructuur": een investeringsopdracht", Den Haag, 2008

Met betrekking tot de voorstudie als weergegeven in Bijlage [C]:

35. IMF Institute, Mona Hammami et al "*Determinants of Public-Private Partnerships in Infrastructure*", IMF Working Paper, International Monetary Fund, WP/06/99, April 2006: abstract,
36. EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE-GENERAL REGIONAL POLICY "Guidelines for Successful Public – Private Partnerships" *Ce Guide est publié sur le site internet de la Commission européenne :*
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf 3 maart 2007,
37. [1] "Bundel Voorschriften op het gebied van de aanbesteding en de uitvoering van werken", SDU uitgeverij, Den Haag, 1989,

Bijlagen Eindrapport

38. [2] 26 966 “Actieplan Professioneel Inkopen en Aanbesteden” nr. 1 brief van de minister van economische zaken Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ’s-Gravenhage, 3 december 1999
39. kamerbrief ID/PRO/IA/99072783; zie ook oorspronkelijk:
<http://www.minez.nl/Kamerbrieven/Kamerbrieven/1999/99072783.pdf>,
nu:
[http://www.ejure.nl/mode=display/downloads/dossier_id=270/id=231/KST43124.pdf](http://search.minez.nl/search?q=professioneel+inkopen+1999&output=xml_no_dtd&client=default_frontend&oe=UTF-8&ie=UTF-8&proxystylesheet=minerz&proxyreload=1&site=minerz&filter=p&getfields=*, 3 maart 2007,40. jan 2009: <a href=)
41. [3] Ministerie V&W Directoraat Generaal Rijkswaterstaat, “Afwegingsmodel Inkoopproces”, Den Haag, 2002,
42. [4] “Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Innovatief Aanbesteden bij Rijkswaterstaat, via <http://home.hetnet.nl/~bramba/kamerstukken.htm>, kamerstuk 26942-3 van 9 mei 2000 als pdf te downloaden, 3 maart 2007,
43. [5] J.A.A.M. Stoop, “Transport, Personen, Goederen & Risico’s”, deel 2, TU-Delft TBM, reader dtb 3658, 2003/2004
44. [6] Koelewijn, “Toets- en acceptatieplannen contract BDD 5815” en onderliggende plannen, 2003
45. [7] Ministerie V&W Directoraat Generaal Rijkswaterstaat “Handreiking Stysteemgerichte Contractbeheersing”, Projectbureau Kwaliteitszorg DWW, Delft, 2003,
46. [8] Van Well et al “Risicomangement voor projecten, de Risman methode toegepast” Het Spectrum, Utrecht 1^e druk 2003,
47. [9] IMF Institute, Mona Hammami et al “*Determinants of Public-Private Partnerships in Infrastructure*”, IMF Working Paper, International Monetary Fund, WP/06/99, April 2006: abstract,
48. [10] EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE-GENERAL REGIONAL POLICY “Guidelines for Successful Public – Private Partnerships” *Ce Guide* est publié sur le site internet de la Commission européenne :
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf 3 maart 2007,
49. [11] J. (joop) F.M. Koppenjan, “Partnerships: lessons from nine transport infrastructure projects in the Netherlands” *EUROPEAN FORUM*, Public Administration Vol. 83 No. 1, 2005 (135–157), Blackwell Publishing, Oxford UK and Malden, MA , USA.
50. [12] Hans de Bruijn et al “*Sturingsvraagstukken bij systeeminnovatie Intrigerende voorbeelden uit het buitenland*” TU Delft, september 2003
51. [13] Diverse auteurs, interne documenten, niet wetenschappelijk, van Rijkswaterstaat en Rijkswaterstaat Bouwdienst:
52. [a] ing. Van der Schans, “Projectplan realisatiefase en nazorgfase Ecoduct “De Borkeld”, RWS-BD, 2002,
53. [b] ing. Heesen, “Deelprojectplan RW 37 Holsloot-Duitse grens”; tevens beslisdocument,
54. [c] ir Busser, “Projectplan ecoducten Crailo”, hoofdstuk 5 “risico inventarisatie en – beheersing”,
55. [d] div. auteurs, “RAW-suppletie Bouwdienst Rijkswaterstaat, versie 02.02,
56. [e] ing. Kluft, “Projectplan contracten BDD 5814 en 5815” Geluidsschermen Ommoord, 2003,
57. [f] ing. Koelewijn, “Evaluatie Beukenhorst, rw 14/N44”, 2003
58. [g] mr Van Voort-Cleybderdt e.a., “Notitie afweging contract onder regime van UAV 1989 versus UAV-gc 2000,
59. [h] Molenaar, “Evaluatierapport niet jaarlijks terugkerend onderhoud op A10-west in de zomer van 2003 bestek NHK-73772”, dienstkring Amsterdam, 2004,
60. [i] geen auteur “Modulair Model Aanbestedingsleidraad – versie 1.0”, , geen dienst aangegeven, juli 2005,
61. [j] Lichtendahl, “Werken aan de nieuwe Bouwdienst”, bureau HID Bouwdienst, 1 dec 2006

Bijlagen Eindrapport

62. [14] CROW, “Model Basisovereenkomst & UAV-gc 2000 voorzien van toelichting”, SDU-CROW, Ede, 2000
63. [15] Scott Plous, “The psychology of judgment and decisionmaking”, McGraw-Hill, USA, 1993
64. [16] Piet verschuren en Hans Doorewaard, “Het ontwerpen van een onderzoek”, lemma bv Utrecht, 3e druk 2005,
65. [17] Stoffels et al, “*Compendium middle management*”, Wolters-Noordhoff, 4e druk, 1994,
66. [18] Van Schoonhoven, Jan, interview gehouden op 5 april 2007 op HK RWS, Koningskade 4 Den Haag,
67. [19] Eversdijk en Korsten, “*De bestuurskundige mythe van verbindend PPS-management: de tweede Coentunnel als illustratie*”, artikel in Bestuurswetenschappen, no 3 2008,
68. [20] Berg, Madelene van den, e.a, “*DBFM(O) en Verzekeringen*”, ministerie van Defensie, Rijkswaterstaat, VROM-Rijksgebouwendienst, juli 2007,
69. [21] Horvat en Partners, Kooiman, A.G, voor Rijkswaterstaat, nr 07033-R-014, “Evaluatie concurrentiegerichte dialoog Coentunneltracé van uitvraag tot inschrijving”, 3 april 2007,

voorts, algemeen via IP:

70. http://intranet.rijkswaterstaat.nl/cd/organisatie/050_landelijke_projecten/063_PPS/
71. http://intranet.rijkswaterstaat.nl/cd/organisatie/050_landelijke_projecten/063_PPS/030_pps/
72. <http://intranet.rijkswaterstaat.nl/inkoop/>
73. http://intranet.rijkswaterstaat.nl/cd/organisatie/050_landelijke_projecten/063_PPS/040_meerwaar_detoetsen/