
Voorbeeldweergave afwegingskader

AFWEGINGSKADER PPS-POTENTIE										
ANALYTISCH KADER		Belang	Van toepassing op:		Mogelijkheden per PPS-model:					
			Infrastructuur-ontwikkeling?	Gebieds-ontwikkeling?	DB(M)	DBMF	DBFMO	Bouwclaim	JV	Conc.
1. Doelstellingen RWS										
streven naar vermindering van kosten										
streven naar betere oplossingen										
streven naar value-capturing										
vervroegen van aanleg										
2. Analyse projectkenmerken										
scopeverbreding mogelijk?										
tracé en/of locaties nog open?										
functioneel aanbesteden mogelijk?										
ontwikkelingsmogelijkheden binnen streekplan toegestaan?										
marktpotentie vastgoed aanwezig? (geen concurrentiebeding?)										
profijtbeginstel toepasbaar? (Tolheffing)										
grondposities gemeente en grotere projectontwikkelaars										
+ * geeft aan dat er hier juist mogelijkheden zijn voor PPS tijdens de planvormingsfase!										

STRATEGISCH KADER										
3. Omgevingsanalyse; Aanwezige stakeholders en hun belangen	Belang	Belang bij ontwikkeling van		Mogelijkheden voor PPS:						
		Infrastructuur	Gebied:	DB(M)	DBMF	DBFMO	Bouwclaim	JV	Conc.	
gemeente?										
provincie?										
VROM (Vinexlocaties)?										
EZ (bovenregionaal bedrijventerrein)?										
LNV, (ruilverkaveling)?										
regionale bedrijfsleven										
4. Samenwerkingsanalyse; positie aanwezige stakeholders										
bereidheid bijdrage gemeente?										
bereidheid bijdrage provincie? (subsidies)										
bereidheid bijdrage VROM?										
bereidheid bijdrage EZ?										
bereidheid bijdrage LNV?										
bereidheid bijdrage Reg. Bedrijfsleven?										
bereidheid risicodragende participatie ontwikkelaars?										
bereidheid risicodragende participatie GWW-ers?										

BELEIDSKADER										
	Belang	Van toepassing op: Mogelijkheden voor PPS:								
I. Procesanalyse;		Infrastructuur	Gebieds-	DB(M)	DBMF	DBFMO	Bouwclaim	JV	Conc.	
Commitment binnen V&W: – medewerking Hoofdkantoor RWS – medewerking bestuurskern; verlengde verkenning										
transparantie, openheid en vertrouwen tussen RWS en andere publieke partijen										
(vereiste) kennis en expertise van RWS-NN										
noodzaak van onafhankelijke procesmanager										
etcetera										
Totaalscore (zonder weging)										
Totaalscore (met weging)										
Voorkeursmodel:										

Het proces van publiek-publieke samenwerking

De pre PPS-fase

De ontwikkeling van een procesleidraad PPS

Adviesdienst Verkeer en Vervoer

Bureau Awareness

Rotterdam, juli 2001

RWS Leertraject PPS

Colofon

Projecttitel

Het proces van publiek-publieke samenwerking

Opdrachtgever

Hoofdkantoor Rijkswaterstaat, afdeling Markt

Uitgegeven door

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Adviesdienst Verkeer en Vervoer

Postbus 1031

3000 BA Rotterdam

Auteurs

Monique Esselbrugge (adviesbureau Awareness)

Jos van Uden (AVV)

Inhoudsopgave

.....

1	Inleiding	5
2	Aanpak	7
3	Aanzet tot Procesleidraad	9
3.1	Literatuurscan start- en procescondities	9
3.1.1	Belang van start- en procescondities	9
3.1.2	Het identificeren van startcondities	10
3.1.3.	Identificeren van procescondities	12
3.1.4.	(Ontwerp-)richtlijnen voor de procesbegeleider	14
3.1.5	Naar een procesontwerp	15
3.2	Start- en procescondities in de praktijk	16
3.2.1	Project Koegorspolder	16
3.2.2	Project Grensmaas	20
3.3	Toetsing, aanvulling en prioritering proces ontwerpprincipes	23
4	Synthese: aanzet voor een procesleidraad	25
4.1	Het opstarten van de samenwerking: startcondities	25
4.2	Gedurende het samenwerkingsproces: procescondities	26

1 Inleiding

Het Hoofdkantoor van Rijkswaterstaat heeft eind jaren '90 een intern leertraject uitgezet op het gebied van publiek-private samenwerking. Doel hiervan was het ondersteunen van RWS-projectleiders die worden geconfronteerd met de vraag om bouwprojecten in PPS verband te realiseren. In het kader van dit leertraject is geconstateerd dat kennis over start- en procescondities voor succesvolle publiek-private samenwerking achterblijft ten opzichte van inhoudelijke kennis over PPS. Er bestaat behoefte aan kennis over start- en procescondities bij het opstarten van de samenwerking en gedurende de doorlooptijd van de samenwerking. Het Hoofdkantoor van Rijkswaterstaat heeft daarom de Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV) in samenwerking met adviesbureau Awareness de opdracht gegeven om kennis over start- en procescondities te inventariseren, te expliciteren en praktisch toepasbaar te maken. Als doel is geformuleerd:

Vaststellen wat praktisch werkbare start- en procescondities zijn waaronder PPS succesvol kan zijn en welke richtlijnen daar voor de V&W-participant uit voortvloeien aangaande toekomstige publiek-private samenwerkingsprocessen. Eén en ander is vastgelegd in een leidraad.

Ten aanzien van het concept publiek private samenwerking worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Het gaat zowel om de samenwerking aan publieke zijde als om de samenwerking tussen publieke en private partijen.
- Het kan om samenwerking gaan in alle planfasen (van idee ontwikkeling tot realisatie en exploitatie).
- De belangstelling gaat in dit project uit naar vormen van publiek-private samenwerking waarbij sprake is van het delen van de verantwoordelijkheid en het verdelen van risico's tussen de samenwerkende publieke en private partijen. Voorzover het de realisatie- en exploitatiefase betreft gaat het dus om alle samenwerkingsvormen die zich binnen het continuüm bevinden van traditionele uitbesteding (Overheid eindverantwoordelijk) aan het ene en volledige uitbesteding (private partijen eindverantwoordelijk) aan het andere eind.
- Het initiatief voor PPS kan komen van V&W, andere publieke instellingen/lichamen of overheden en van private partijen.
- De Tracéwetprocedure en MIT systematiek, alsmede de Wet op het Infrafonds (investeringen in infrastructuur) en de Wet op het personenvervoer (exploitatie) zijn de structuren waarbinnen de interactie (om de samenwerking vorm te geven) plaatsvindt.
- Dezelfde start- en procescondities kunnen verschillende gewichten worden toegekend afhankelijk van concrete kenmerken van het project waarbinnen samenwerking tot stand moet worden gebracht. In de procesleidraad zullen deze variabelen en de wijze waarop zij gerelateerd zijn aan procescondities worden geïdentificeerd.
- De V&W – participant in een PPS wordt als perspectief genomen om de start- en procescondities te beschouwen.

- Er moet ook gekeken worden naar start- en procescondities die *intern* V&W dienen te worden vervuld om samenwerking met andere publieke en met private partijen in de zin als hierboven beschreven succesvol te maken.

In dit rapport wordt verslag gedaan van de in het kader van die opdracht verrichte werkzaamheden en de resultaten die daaruit zijn voortgevloeid.

De opbouw van het rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 wordt de gevolgde aanpak beschreven. Hoofdstuk 3 gaat in op de resultaten. In hoofdstuk 4 worden op basis van de resultaten de als meest belangrijk onderkende procescondities en aandachtspunten voor het samenwerkingsproces beschreven.

Naast dit rapport wordt separaat een handzame leidraad voor projectleiders uitgebracht, waarin op aansprekende en makkelijk toegankelijke wijze een aantal concrete tips en vuistregels voor de inrichting van het samenwerkingsproces met publieke partijen wordt gepresenteerd.

2 Aanpak

.....

In een eerder stadium van het RWS Leertraject PPS is aandacht besteed aan de belangrijkste gezichtspunten van PPS (financiële, juridische en organisatiemodellen). Daarnaast is door Akro Consult een aanzet gemaakt voor de ontwikkeling van een procesarchitectuur voor PPS trajecten. Hiervan is in het kader van dit project gebruik gemaakt. Een systematische opsomming van procesaspecten is evenwel nog niet voorhanden. Derhalve kent het onderzoek een grotendeels exploratieve benadering. Deze procesmatige 'minimumcondities' komen uiteraard naast de inhoudelijke condities te staan en kunnen daarmee als belangrijke aanvulling worden gezien.

In het project zijn de volgende fasen doorlopen:

1. uitvoeren van een beknopte literatuurscan
2. selectie en analyse van twee concrete RWS casussen
3. Interviews van enkele bij die casussen betrokkenen (zowel intern als extern)
4. Opstellen concept leidraad en verrijking in een workshop van V&W ervaringsdeskundigen
5. Opstellen definitieve leidraad

De activiteiten per fase worden hierna nader toegelicht.

Literatuurscan

De literatuurscan heeft betrekking op de theorie over samenwerking in het algemeen en meer in het bijzonder rond publiek- private samenwerking. Aan de hand van een beperkt aantal titels uit met name bestuurskundige literatuur is gezocht naar succes- en faalfactoren die in de diverse theorieën over samenwerking in het algemeen en meer in het bijzonder rond publiek-private samenwerking worden onderkend. Op grond daarvan zijn een aantal start- en procescondities geïdentificeerd. Deze zijn van belang voor het ontstaan en functioneren van PPS.

Case studies

In overleg met de opdrachtgever zijn twee concrete RWS casussen geselecteerd en aan een nadere inhoudelijke beschouwing onderworpen. Het betreft de projecten Koegorspolder (aanleg van een baggerspeciedepot bij Terneuzen) en Grensmaas (deelproject van de Maaswerken, gericht op synergie tussen bescherming tegen hoogwater, natuurverbetering en grindwinning). Bij de analyse is vooral gekeken naar hoe de samenwerking tussen de diverse (vooral publieke) partners is vormgegeven.

Interviews

Een beperkt¹ aantal direct bij de geselecteerde twee projecten betrokken sleutelpersonen zijn geïnterviewd. Daarbij is uitgebreid gevraagd naar de succes- en faalmomenten in het samenwerkingsproces met de andere betrokken partners. Belangrijke vragen die hierbij aan de orde zijn gekomen luiden: welke afspraken hebben geleid tot verdere samenwerking en wat is de invloed van die afspraken geweest op het verdere verloop van de samenwerking? Welke start- en procescondities speelden een majeure rol en waarom?

Eerste concept Procesleidraad

De casestudies en de interviews hebben observaties (lees: gegevens) opgeleverd die duiden op het succes of falen van een bepaalde start- of procesconditie. De observaties kunnen zo gezien signalen genereren op basis waarvan de V&W-participant het publiek-private samenwerkingsproces kan (bij)sturen. Aan de hand van die observaties zijn in gegeneraliseerde vorm een aantal 'vuistregels' geformuleerd die bijdragen aan het tot een succes maken van een (publiek-publieke) samenwerking: de eerste aanzet voor de procesleidraad.

Workshop met V&W ervaringsdeskundigen

De concept procesleidraad is in een workshop van één dagdeel voorgelegd aan een select gezelschap van ervaringsdeskundigen van Rijkswaterstaat (projectleiders en PPS deskundigen)². Daarbij zijn de vuistregels geprioriteerd, getoetst op aansprekendheid en verrijkt met aanvullende tips van de deelnemers.

Definitieve leidraad

Op basis van de integratie van de resultaten uit de verschillende projectfasen is een definitieve set van meest essentiële procescondities en richtlijnen geformuleerd. Met name is daarbij een brug geslagen tussen de inzichten uit de literatuur en de in de workshop verrijkte set van tips en vuistregels. Deze set van procestips zal in overleg met het Hoofdkantoor van Rijkswaterstaat een aansprekende vormgeving als procesleidraad voor publiek-publieke samenwerking worden uitgebracht als afzonderlijk product naast onderhavig rapport. Deze leidraad is een hulpmiddel voor V&W-ers die met de inrichting van PPS trajecten te maken hebben of krijgen.

¹ Koegorspolder: F. de Bruijkere, L. Boom (beiden RD Zeeland) en K.G. van der Hoofd (wethouder gemeente Terneuzen); Grensmaas: J. Huurman, E. Ravestijn, H. van Steeg (Projectdirectie Maaswerken)

² Deelnemers: mw. C.M. Visser, J.M. Diesfeldt, F. Hogenkamp, J. Spithout, J.H. Windau en M. Albrecht

3 Aanzet tot Procesleidraad

3.1 Literatuurscan start- en procescondities

De literatuurstudie heeft betrekking op de theorie over samenwerking in het algemeen en meer in het bijzonder rond publiek- private samenwerking. Aangezien een meer systematische aandacht voor start- en procescondities vooralsnog ontbreekt is een grotendeels exploratieve onderzoeksbenadering gehanteerd. De volgende vraag staat hierbij centraal:

Welke succes- en faalfactoren op het gebied van start- en procescondities voor PPS worden in de theorie onderkend en onderschreven?

De succes- en faalfactoren dienen expliciet te worden gemaakt:

- bij het opstarten van de samenwerking
- gedurende de looptijd van de samenwerking

In deze studie worden onder start- en procescondities verstaan: alle afspraken van publieke met private partijen (of tussen organisaties aan publieke of private zijde) met het oog op de samenwerking aan een gemeenschappelijk doel.

3.1.1 Belang van start- en procescondities

Bij besluitvorming over grootschalige ruimtelijke ingrepen zijn per definitie zeer veel partijen betrokken met veelal uiteenlopende doelstellingen, belangen en waarden. Deze meervoudigheid stelt hoge eisen aan de organisatie en het managen van de besluitvorming. Projecten moeten gelijktijdig aan meerdere belangen tegemoet komen (én mobiliteit én milieu én economie). Het identificeren van maatschappelijke ruimte claims en de daarvoor kansrijke oplossingen zal meer en meer een kwestie van netwerken worden. Vooral majeure ruimte claims kunnen niet langer door één partij worden opgelost.

Als publieke partijen het bedrijfsleven in een vroeg stadium de ruimte geven om zijn creatieve en innovatieve vermogens te tonen, kunnen nieuwe oplossingen worden gevonden om tegemoet te komen aan uiteenlopende ruimte claims³. PPS biedt deze mogelijkheid. Interactie met private partijen in een vroeg stadium van het beleidsproces draagt veelal bij aan een betere probleemdefinitie en een beter ontwerpproces en daarmee tot meerwaarde voor het ruimtelijke product. Het gaat dus niet slechts om de inbreng van financiële middelen. Ook gaat het er niet slechts om om inbreng te krijgen van private partijen op het moment dat plannen reeds publiek geheel zijn uitontwikkeld. PPS biedt namelijk vooral de mogelijkheid om kennis, capaciteit en creativiteit van publieke en private partijen te bundelen.

³ Esselbrugge, M., PPS verstoort de orde, in Rooi lijn, nummer 5, mei 2000.

De traditionele verhouding tussen opdrachtgever (de overheid) en opdrachtnemer (het bedrijfsleven) wordt met PPS opnieuw gedefinieerd. In deze visie zou de overheid zich moeten beperken tot het formuleren van de gewenste output, waardoor er ruimte voor de inbreng van de private partijen ontstaat. Dit betekent dat er bij betrokkenen een bepaalde onzekerheid ontstaat over hoe te handelen. Partijen (ook de private) moeten leren omgaan met hun nieuwe rol, want er staat op voorhand minder vast.

De onzekerheid over de uitkomst(en) vormt tevens een bedreiging voor de samenwerking. Partijen moeten daarom goede afspraken maken over de wijze waarop zij met elkaar omgaan en over het proces zelf. Dit geldt niet alleen voor de samenwerking tussen publiek en privaat, maar ook tussen publieke partijen onderling en zelfs binnen één partij (bijvoorbeeld binnen het ministerie van V&W)⁴.

3.1.2 Het identificeren van startcondities

Publieke en private partijen hebben gedeeltelijk uiteenlopende karakteristieken, kwaliteiten en belangen (Kouwenhoven, 1991: 82). Ruwweg wordt gesteld dat de overheden vooral doelen nastreven waarmee het maatschappelijk belang gediend is ('value-driven'). Private partijen zullen vooral letten op commerciële rendementen ('money-driven'). Deze tegenstelling maakt het relevant om condities te identificeren die van belang zijn voor het ontstaan van en functioneren van PPS. Kouwenhoven heeft in zijn boek 'PPS Mode of Model' (1991) als één van de eerste in Nederland aandacht gegeven aan de procesmatige aspecten van PPS. Hij onderscheidt de volgende startcondities die van belang zijn voor het ontstaan van PPS:

- interdependentie
- doelconvergentie
- de aanwezigheid van een netwerk
- de aanwezigheid van een makelaar

Interdependentie

Zoals gezegd is het identificeren van maatschappelijke ruimte claims en de daarvoor kansrijke oplossingen meer en meer een kwestie van netwerken geworden. Partijen zijn steeds meer afhankelijk van elkaar om eigen doelen te bereiken. Wanneer partijen zich bewust zijn van hun afhankelijkheden zullen zij op zoek gaan naar samenwerking. Wanneer de partij zich niet bewust is van interdependentie zal er voor de partij geen aanleiding bestaan om deel te nemen aan een samenwerkingsvorm, in casu PPS. De partijen moeten overtuigd zijn van de noodzaak om gezamenlijk tot besluitvorming te komen. Er wordt wel gesproken over de noodzaak van een 'sense of urgency'. De aanwezigheid hiervan kan geenszins als een voldoende voorwaarde voor het ontstaan van PPS worden gezien.

⁴ Adviesdienst Verkeer en Vervoer: 'Op zoek naar procescondities voor succesvolle PPS', november 1999

Doelconvergentie

In de literatuur wordt in dit verband gewezen op een gemeenschappelijke doelstelling die aan de samenwerking ten grondslag dient te liggen. De doelstellingen van de publieke en private partijen hoeven echter niet noodzakelijk gelijklopend te zijn. Wel dienen deze doelstellingen verenigbaar te zijn, respectievelijk niet strijdig. Het is essentieel dat partijen vergelijkbare uitleggen geven over de doelen. Wanneer dit vaag blijft, kan dit leiden tot misverstanden tussen de (mogelijke) partners.

Wederzijdse afhankelijkheid en de convergentie van de commerciële en maatschappelijke doelen geven zicht op een samenwerkingsrelatie, maar het ontstaan daarvan is lang niet altijd vanzelfsprekend. Derhalve heeft Kouwenhoven ook twee 'koppelmechanismen' geïdentificeerd.

De aanwezigheid van een netwerk

Wanneer besluitvorming in een netwerk moet plaatsvinden, zoals bij PPS het geval is, betekent dit altijd dat er verschillende partijen bij de besluitvorming betrokken zijn. Deze hebben verschillende belangen en zijn van elkaar afhankelijk. Open communicatiekanalen en overlegsituaties, zijn voorwaarden, voor de (h)erkenning van interdependentie en doelconvergentie. De partijen in een netwerk kunnen echter veel onderling verschillen, waardoor samenwerking wordt bemoeilijkt.

De aanwezigheid van een makelaar

Wanneer de (h)erkenning van wederzijdse afhankelijkheden en doelconvergentie moeizaam plaatsvindt of indien er geen sprake is van een netwerk kan een makelaar als bemiddelaar of facilitator optreden. In meer recente literatuur wordt dan gesproken over een procesmanager, bij voorkeur een onafhankelijke organisatie of persoon. Een procesmanager zorgt ervoor dat het proces goed verloopt: dat partijen zich aan de afspraken houden, dat er goed wordt gecommuniceerd, dat besluiten conform de afspraken worden genomen, et cetera. Ook kan de procesmakelaar in de startfase ondersteuning verlenen aan de initiator van PPS bij het identificeren en benaderen van relevante bij het proces te betrekken partijen. (vgl. De Bruijn e.a., 1998:11).

Hier zijn door Esselbrugge twee startcondities aan toegevoegd (werkdokument 1999)⁵:

- individuele motieven
- middeleninzet

Individuele motieven

Het gaat hierbij om de individuele motieven van de partijen om te participeren. Het gaat niet eens zozeer om de financieel-economische motieven, maar veeleer om zaken als kennisuitwisseling en wederzijdse afstemming. Inzicht in deze motieven is essentieel omdat die motieven het handelen van partijen bepalen en hun opvattingen over problemen en oplossingen en daarmee hoe zij hun doeleinden formuleren. Een confrontatie van deze verschillen kan verrijkend werken. Wil een dergelijke confrontatie plaatsvinden, dan dienen de relevante partijen bij de probleemoplossing betrokken te worden (zie voor het concept verrijking Teisman 1992).

⁵ Zie ook AkroConsult, NIBConsult, Instituut voor Bouwrecht. Procesarchitectuur, Appendix 2 bij de theorie. RWS Leertraject PPS, 10 mei 2000.

Middeleninzet

Het gaat hierom de middelen of hulpbronnen die door de actoren worden ingezet om de (eigen) doelen en ambities te verwezenlijken. Middelen als geld, grond, autoriteit, maar ook kennis, tijd en onderhandelings- en communicatieve vaardigheden, et cetera. PPS kan helpen middelen te genereren. De combinatie van middelen kan bijdrage aan het totstandkomen van meerwaarde. De meerwaarde van samenwerking kan zich uiten in hogere investeringsvolumes voor infrastructurele investeringen, snellere ontwikkeling van levenskrachtige projectvoorstellen en/of in betere voorstellen (Teisman en in 't Veld, 1992).

3.1.3 Identificeren van procescondities

In de vorige paragraaf zijn de condities geïdentificeerd die van belang zijn voor het totstandkomen van samenwerking. In deze paragraaf komen de geïdentificeerde voorwaarden voor het (succesvol) functioneren van PPS aan bod. Er worden op grond van de bestuurskundige literatuur vier hoofdthema's onderscheiden waarover in PPS afspraken te maken zijn (Kouwenhoven, 1991; Teisman, 1992; de Bruijn e.a., 1998; AVV, 1999; Edelenbos, 2000):

- samenwerkingsrelatie
- traject van besluitvorming
- bescherming derden
- cultuur arrangement

Samenwerkingsrelatie (vertrouwen, openheid, duidelijkheid en adequate projectorganisatie)

Overleg en onderhandeling staan centraal bij PPS. Partijen komen in overleg pas tot een gezamenlijke inspanning. Die gezamenlijke inspanning moet leiden tot consensus over wat zij samen willen, hoe zij dat willen en wie welke middelen inbrengt. Dat vereist onder meer dat zij naar elkaar luisteren, elkaar begrijpen en in staat zijn om hun standpunten zo bij te schaven dat er een compromis uitkomt dat voor alle betrokkenen bevredigend is. Consensus is echter meer dan de afspraak wie wat doet en welke inzet. Consensus heeft ook te maken met vertrouwen. Samenwerking komt slechts tot stand wanneer de partijen er vertrouwen in hebben dat de gezamenlijke afspraak ook daadwerkelijk wordt nagekomen (Teisman en in 't Veld, 1992:84).

Over *openheid* kunnen bijvoorbeeld afspraken gemaakt worden tussen de samenwerkende partijen. Openheid is geen algemeen punt, in de zin van 'wij hebben geen geheimen voor elkaar', maar eerder in de zin van: 'wij spreken met elkaar af over welke onderdelen we informatie met elkaar delen en op welke (misschien) niet'. Die afspraken leiden tot verwachtingen. Verwachtingen die bewaarheid worden leiden tot vertrouwen.

Het is evident dat de partijen betrokken bij de samenwerking geen identieke belangen hebben en/of opvattingen over wat het probleem is en de daaruit voortvloeiende oplossingen. Deze uiteenlopende interpretaties, met andere woorden ambiguïteit, kan een bron van conflicten vormen. Gedurende het gehele samenwerkingsproces dient er duidelijkheid te bestaan over de belangen en doeleinden die worden nagestreefd en de manier waarop de partijen deze wensen na te streven. Onduidelijkheid over de vraag, wie van de partners waarvoor verantwoordelijk is, alsmede welke bevoegdheden daarbij gehanteerd kunnen worden, draagt evenzeer het risico van conflicten in zich. Niet alleen tussen de publieke en private

partijen, maar evenzeer de verdeling van bevoegdheden binnen publieke en private partijen. De partners dienen in staat te zijn, in het kader van de PPS, zelfstandig zaken te kunnen doen. In dit verband is vooral een goede coördinatie tussen de verschillende bestuurslagen, die bij PPS betrokken kunnen zijn, van belang.

Tenslotte ligt het voor de hand, dat zeker voor de coördinatie tussen de betrokken partijen, overheden en bedrijven, een adequate projectorganisatie wordt opgezet. Een projectorganisatie bevordert de interdisciplinaire samenwerking, stimuleert de eenheid van handelen en kan inspelen op de eisen die de publieke en private partijen aan een PPS stellen (Bureau Awareness, 1999:27).

Traject van besluitvorming (fasering, exit-regels, geschillenregeling)

PPS opgevat als een samenwerkingsproces, behelst een totaal aan activiteiten waaraan partijen deelnemen die onderling afhankelijk zijn. Tijdens het samenwerkingsproces worden afspraken gemaakt, wisselen deelnemers en veranderen opvattingen. *Fasering* beoogt recht te doen aan de noodzakelijke flexibiliteit enerzijds en continuïteit anderzijds. Fasering, is van belang als conditie voor het functioneren van PPS, in het bijzonder bij politiek gevoelige onderwerpen, met een lange doorlooptijd. Immers projecten met een lange looptijd (meer dan tien jaar) bestaat het gevaar van discontinuïteit, bijvoorbeeld door wijziging in de samenstelling van het gemeentebestuur. In dit verband wordt door Kouwenhoven (1991:104) gewezen op de noodzaak van tijdelijke besluitvorming volgens duidelijke procedures, het instellen van termijnen, waarin inspanningsverplichtingen geregeld worden en er kunnen zelfs afspraken gemaakt worden over het toe- en uittreden van partijen (de zogenoemde *exit-regels*). De Bruijn e.a. merken hierbij op dat het voor de procesmanager uiteraard zaak is om te voorkomen dat partijen van deze exit-optie gebruik maken (1998:74).

In het licht van uiteenlopende belangen en karakteristieken van overheden en bedrijven, zijn spanningen binnen een PPS welhaast onvermijdelijk. Het verdient aanbeveling om in het kader van PPS een *geschillenregeling* op te nemen, waarbij tevens wordt aangegeven op welke wijze arbitrage kan geschieden.

Bescherming derden (Wettigheid, adequate begeleidings- en controle mogelijkheden)

Wanneer de grenzen van de wet worden overschreden, kan een PPS niet als succesvol worden beschouwd. De samenwerking tussen de publieke en private sector dient derhalve binnen de grenzen van de wet te blijven. PPS bij grote infrastructurele projecten moeten de procedures van de Tracéwet en van de MER doorlopen⁶. Het gaat hier niet slecht om de wet in formele zin. Onder de conditie '*wettigheid*' kan bijvoorbeeld ook het in acht nemen van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur gerekend worden. Bovendien geldt ten aanzien van het eventueel privaatrechtelijk handelen van een overheidsinstantie in het kader van PPS, dat de mogelijkheden van 'derden' om bezwaar aan te tekenen, niet mogen worden aangetast.

⁶ Bij politieke en juridische procedures wordt wel gesproken van de 'harde' procescondities (Vgl. Esselbrugge, M., 'It takes two to tango; the relevant 'soft' processconditions for Public-private Partnerships', paper presented at the NIG-conference, Enschede, 22 november 2000).

De principes van democratische besluitvorming vereisen voorts dat het overheidshandelen *controleerbaar* is. De eerder genoemde conditie betreffende de duidelijkheid over belangen, doeleinden en verantwoordelijkheden/bevoegdheden, vormen ten aanzien van deze conditie al enige waarborgen. Voorts dienen bevoegde instanties, bijvoorbeeld de gemeenteraad, de voortgang in het functioneren van de PPS toetsen aan de doelstellingen.

Cultuur Arrangement (gemeenschappelijke taal en wil, marktgericht denken, creativiteit en resultaatgericht werken)

Niet alleen zijn er politiek-bestuurlijke of juridische randvoorwaarden aan PPS, ook vanuit het perspectief van de private partijen worden bepaalde condities aan PPS gesteld. Een eerste vereiste hiertoe is dat het aanbeveling verdient dat de overheden betrokken bij een PPS zelf de beschikking hebben over kennis inzake commerciële bedrijfsvoering, zeker wanneer de overheid daarin risicodragend participeert.

Vanuit het oogpunt van bedrijfsmatig functioneren of resultaatgericht werken worden er eisen gesteld aan de snelheid van de politiek-bestuurlijke procedures.

Dit wordt bemoeilijkt door de betrokkenheid van meerdere overheidsinstanties. Het bedrijfsleven geeft er de voorkeur aan om met één (overheids-)instantie te onderhandelen en 'tot zaken te komen'. Belangrijk punt hierbij is de interne coördinatie tussen ambtelijke diensten, afdelingen of bestuurslagen. Belangentegenstellingen en verschillende taakopvattingen moeten eerst intern worden verhelderd en overbrugd. Afhankelijk van de *cultuur* van de organisatie of afdeling is er meer of minder bereidheid tot samenwerking. Samenwerking met organisaties die hiërarchisch gestuurd worden of zich kenmerken door een gesloten beleidsstijl (Bekkers en Lips, 1998) zal over het algemeen moeizamer verlopen dan organisaties met empowerment. Bovendien moeten culturele verschillen worden overbrugd in een publiek-privaat arrangement op een dusdanige manier dat partijen elkaar verstaan (elkaars taal spreken) en er een gemeenschappelijke wil kan worden gecreëerd om er samen uit te willen komen. Gedeelde verbazing lijkt een succesfactor: "Doen ze dat hier zo? Dat is toch zot, daar moeten we toch uitkomen" (Awareness, augustus 1999).

3.1.4 (Ontwerp-)richtlijnen voor de procesbegeleider

Er is een groeiend besef van het belang van een adequaat (proces)management van besluit- of beleidsvorming met name op rijksniveau.

Maar procesbegeleiding komt bij projectleiders van regionale directies van Rijkswaterstaat ook meer in de schijnwerpers te staan. Procesmanagement wordt daar nadrukkelijk gekoppeld aan de uitvoering van interactieve en publiek-private beleidsprocessen. Projectleiders zijn dikwijls onbekend met deze nieuwe werkwijze die integrale (sector overstijgende) samenwerking vereist. Bovendien gaat het om in samenwerking met andersdenkenden beleid te vormen. Het is daarom van wezenlijk belang om samen met de betrokken partijen goede afspraken te maken over de wijze van samenwerking.

Ontwerpprincipes of richtlijnen kunnen de projectleider behulpzaam zijn bij het opstellen van procesafspraken (start- en procescondities). In de bestuurskundige literatuur worden de volgende ontwerprijtlijnen genoemd, die nauw samenhangen met de geïdentificeerde start- en procescondities (Edelenbos, 2000; De Bruijn e.a., 1998)⁷:

1. Alle relevante partijen worden bij het besluitvormingsproces betrokken;
2. Selectie en mobilisatie op basis van (aangetroffen) belangen en noodzakelijke middelen;
3. Het proces en het procesmanagement kenmerken zich door transparantie en openheid;
4. Openheid, gelijkwaardigheid, debat en invloed worden centraal gesteld in ontwerp en management;
5. Commitments kunnen door partijen worden uitgesteld, de toekomst biedt voor iedere partij ruimte;
6. Vervlechting van verschillende motieven van initiator en stakeholders⁸;
7. Het proces kent exit-regels
8. Het proces genereert winst mogelijkheden en prikkels voor coöperatief gedrag;
9. Het proces kent een zware bemensing;
10. Interactie kent afwisselende perioden van zowel kritische discussie en onderhandeling als constructieve ontwerpactiviteiten;
11. Zichtbare en gezaghebbende selectie in het hart van PPS middels beslisregels en selectie-werkvormen;
12. Informatievoorziening wordt als een proces georganiseerd met koppelingen met PPS;
13. Het proces kent een verloop van inhoudelijke variëteit naar selectie;
14. Variatie en selectie vinden in het hart van het proces plaats en worden met behulp van een 'levend document' geëxpliciteerd;
15. Conflicten worden zo diep mogelijk in het proces weggelegd

3.1.5 Naar een procesontwerp

Het identificeren van start- en procescondities en vervolgens het ontwikkelen van een procesarchitectuur staat in de bestuurskunde bekend als een procesbenadering. Een procesbenadering van publiek private samenwerking betekent niet dat een inhoudelijke oriëntatie overbodig is geworden. Het centrale idee achter een procesbenadering van publiek private samenwerking is dat niet zozeer de inhoud van beleid wordt ontworpen, maar getracht wordt een proces van samenwerking te ontwerpen en uit te voeren om uiteindelijk een door deelnemers gedeelde inhoud (bijvoorbeeld aard en omvang van de op te lossen problematiek) te kunnen genereren.

De procesbenadering gaat ervan uit dat publieke en private partijen (of tussen organisaties aan publieke of private zijde) verschillende perspectieven, belangen en waarden hanteren over een beleidsprobleem en oplossingen. Dit uitgangspunt maakt het onmogelijk om vooraf (eenzijdig) de inhoudelijke normen te specificeren waaraan de resultaten, die voortkomen uit de samenwerking, moeten voldoen. Normen zijn dan ook niet uitgangspunten van een beleidsproces, maar eerder uitkomsten ervan.

⁷ Er is niet getracht een uitputtende lijst van ontwerprijtlijnen samen te stellen. Wel geven deze voorbeelden van richtlijnen een idee over hoe de procesleidraad a.d.h.v. praktijkcases geformuleerd kan worden.

⁸ Stakeholders zijn die personen die door positieve of negatieve effecten van voorgestelde plannen geraakt kunnen worden (Ackoff, 1974; Mitroff en Mason, 1981; Edelenbos, 2000).

Over het proces zelf kunnen afspraken worden gemaakt tussen (toekomstige) partners, die immers achter het procesontwerp⁹ moeten staan om het gezag ervan te garanderen. Aspecten die in een procesontwerp aan de orde komen zijn:

1. De organisatie van het samenwerkingsproces: op hoofdlijnen organiseert de initiator het proces, waarbij aandacht wordt besteed aan de rollen, posities, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en informatiestromen tussen de stakeholders;
2. Bepaling van de mobilisatiestrategie: een strategie wordt ontwikkeld en uitgevoerd ter activering van relevante stakeholders;
3. Bepaling van de randvoorwaarden: het speelveld van de samenwerking wordt gemarkeerd met procesrandvoorwaarden (deadline, budget, personele inzet) en inhoudelijke randvoorwaarden (centrale belangen van de deelnemers);
4. Opstellen van procesafspraken: afspraken worden gemaakt over hoe de betrokkenen met elkaar zullen interacteren en communiceren om tot besluitvorming te kunnen komen (inclusief in – en uitstapregels en beslisregels).

Na vaststelling van het procesontwerp verloopt het samenwerkingsproces conform de eerder gemaakte afspraken (vertrouwensregel). Het procesontwerp wordt tijdens het proces geëffectueerd en zonodig aangepast. De uitvoering van het procesontwerp wordt het procesmanagement genoemd.

De literatuurstudie heeft inzicht gegeven in (theoretische) voorwaarden voor het opstarten en functioneren van een PPS. Het (relatieve) belang van die procesvoorwaarden is echter per proces verschillend. Dit is kortom casus-afhankelijk. Voor het verkrijgen van inzicht in het gewicht van specifieke start- en procescondities worden in het project 'Procesleidraad PPS' twee casestudies uitgevoerd. Tezamen met deze literatuurstudie vormen de casestudies input voor de op te stellen procesleidraad PPS.

3.2 Start- en procescondities in de praktijk

3.2.1 Project Koegorspolder

Casusbeschrijving

Dit project betreft de aanleg van een slibdepot/verwerkingsterrein op het grondgebied van de gemeente Terneuzen. De komende 25 jaar moet er in Zeeland 6,8 miljoen m³ vervuilde baggerspecie worden gestort. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat (directie Zeeland van Rijkswaterstaat) wil de bouw en exploitatie van het depot en de verwerkingsinstallaties (inclusief de afzet van secundaire bouwstoffen) in een publiek-privaat consortium onderbrengen. De inbreng van de overheid in de pps-constructie is dat Rijkswaterstaat, waterschappen en gemeenten er voor zorgen dat het slib ook daadwerkelijk wordt aangeboden. De handtekeningen tussen de publieke partners zijn gezet en het geld is beschikbaar. In de periode die ligt tussen de eerste plannen en het groene licht is natuurlijk aan overleg tussen de publieke partners wel het een en ander gebeurd.

⁹ In de literatuur wordt voor procesontwerp ook vaak het woord procesarchitectuur gebruikt.

Omdat het terrein op het grondgebied van Terneuzen ligt was het realiseren van een overeenkomst tussen Rijkswaterstaat en gemeente van cruciaal belang. Het identificeren van de procescondities richt zich dan ook met name op deze publiek-publieke samenwerking.

Dat de gemeente uiteindelijk 'ja' heeft gezegd tegen de komst van een baggerspeciedepot is voor een groot deel te danken aan de open en eerlijke manier waarop beide partijen met elkaar om zijn gegaan. Dit was echter niet vanaf het begin het geval. In het verleden heeft het Rijk in de hoedanigheid van de regionale directie van de Rijkswaterstaat wel eens toezeggingen gedaan die de uiteindelijke goedkeuring van het hoofdkantoor niet konden krijgen vanwege (gewijzigde) landelijke prioriteiten of politieke verschuivingen. Dit gaf voor de regionale overheden het gevoel dat Rijkswaterstaat soms opereerde vanuit een positie van 'superioriteit' en 'betweterigheid'. Op enig moment had men bij de gemeente Terneuzen het gevoel dat een bekwame ambtenaar aldaar werd genegeerd. Hetgeen voor de gemeente aanleiding was om het overleg met de betreffende RWS-projectleider op te schorten. Pas na een personele wisseling aan de kant van Rijkswaterstaat is het overleg tussen beide partijen weer opgepakt. De chemie tussen de nieuwe projectleider van Rijkswaterstaat en zijn counterpart bij de gemeente was goed: mogelijk speelde een rol dat de nieuwe projectleider van Zeeuws-Vlaamse afkomst was en derhalve voor de onderhavige situatie over een beter inlevingsgevoel beschikte. Gedurende het overleg heeft Rijkswaterstaat het vertrouwen terug moeten winnen door vooral goed te luisteren. Ook door eerlijk te zijn en de afspraken nakomen: 'nee is nee en niet ja'. Door als Rijkswaterstaat de door de gemeente Terneuzen belangrijk geachte landschappelijke inpassing mee te nemen en niet slechts 'milieu' te willen beschermen met woorden, is het overleg vlot getrokken. Door integratie wordt het depot niet kleiner, maar zal wel beduidend minder prominent aanwezig zijn.

Bij het depot in de Koegorspolder zal de helft van de aangeboden slib verwerkt worden. Dit is één van de uitgangspunten die het project heeft. Via PPS moet de markt worden geprikkeld meer dan 50% te verwerken. In mei 2000 is gestart met na te gaan of een PPS-aanpak aantrekkelijk is, en zo ja, hoe de aanpak eruit kan zien. In het begin heerste bij de Dienstkring Zeeland scepsis over PPS, 'PPS is slechts een modeverschijnsel'. Er werd een klankbordgroep opgericht om de klokken intern Rijkswaterstaat gelijk te zetten. In de klankbordgroep zaten de directie Water van het Hoofdkantoor Rijkswaterstaat, de Bouwdienst en de directie Zeeland. Hierin werd in eerste instantie besloten een informele consultatieronde uit te voeren rond twee PPS-varianten (concessie model of een ontwikkelingsmaatschappij). Hier is van af gezien omdat de keuze voor een ontwikkelingsmaatschappij een kabinetsbesluit vereist en een grotere én ongewenste rol voor het ministerie van Financiën. Eigenlijk zijn er geen wezenlijke verschillen tussen beide modellen, maar werd de keus meer ingegeven door koudwatervrees. De preselectiefase is dus ingegaan met de keuze voor een concessie model. Ofschoon men het ook belangrijk vindt dat om vooraf een haarscherp beeld te hebben van de contractvoorwaarden en de aanbodgaranties, is het in het begin ook relevant om aandacht te besteden aan de publieke probleemhouders. Wat wil je regelen tussen de publieke partijen?

Er lag al een voorverkenning van het ministerie van Financiën, Kenniscentrum PPS en de Bouwdienst met de conclusie dat een concessie voordeel op zou leveren. Dit document was echter geschreven in teveel vakjargon en diende vertaald te worden in begrijpelijke taal. Er was tussen

de verschillende publieke partners duidelijk sprake van verschillende achtergronden en kennisniveaus. Ook was en is er verschil van mening bijvoorbeeld of een private partij wel een depot moet gaan beheren en niet zoals in traditionele zin de dienstkring. Een private partij zou veel duurder zijn, niet helder en de overheid kan het niet langer in de hand houden. Rijkswaterstaat zag en ziet daar echter wel mogelijkheden toe.

Op de dag van de ondertekening van de gemeenteraad van Terneuzen, leek het nog bijna mis te gaan. Rijkswaterstaat reageerde huiverig op een bepaling met betrekking tot 'tussentijds overleg' in het te ondertekenen contract. Rijkswaterstaat vond het nodig om dit nader te definiëren omdat men bang was dat de gemeente daarmee het vetorecht zou krijgen. Dit terwijl de gemeente slechts noodzaak tot tussentijds overleg zag om de vinger aan de pols te houden. Echter ook andersom zijn er momenten geweest dat de gemeente overbodige aanvullende voorwaarden c.q. beperkingen stelde.

Het project wordt Europees aanbesteed en er moet een business case worden opgesteld. Het bestemmingsplan moet worden gewijzigd, grond moet worden aangekocht. Er is nog genoeg te doen.

Geïdentificeerde procescondities

(1) Betrek in een vroeg stadium alle publieke probleemhouders

RWS heeft te snel het voortouw genomen bij de (mogelijke) aanleg van het slibdepot. De trekkersrol van de Provincie Zeeland had beter kunnen worden benut en ook andere probleemeigenaren zoals gemeenten en de water- en havenschappen hadden meer uitgedaagd moeten worden tot het nemen van initiatieven.

(2) Voorkom vroegtijdige fixatie van probleem en oplossingsrichtingen

In plaats van een verwerkingstechniek voor te schrijven aan de private partijen, wordt slechts het uitgangspunt geformuleerd om minimaal 50% van het vervuilde slib te verwerken. Dit prikkelt de markt en maakt innovatieve verwerkingstechnieken zoals thermische immobilisatiemogelijk.

(3) Leef je in, in de posities en belangen van de overlegpartners

RWS vertoont soms te weinig vermogen om zich in te leven in de posities en belangen van publieke overlegpartners. Dit bleek bijvoorbeeld uit het feit dat RWS de inrichtings-MER niet tijdig aanleverde aan de gemeenteraad voor dat het contract moest worden ondertekend. De gemeenteraad heeft echter de MER nodig omdat de voor hen belangrijke voorwaarde 'landschappelijke inpassing' en het plan daarvoor aan de MER moesten worden getoetst. Dit zorgde voor onnodige vertraging.

(4) Start met een kwalitatieve analyse

De neiging bestaat binnen RWS om bij het onderzoeken van de mogelijkheden voor PPS op de eerste plaats te kijken naar de financiële mogelijkheden en consequenties. Dit terwijl de meerwaarde meer zit in inhoudelijk betere oplossingen. Dit blijkt uit het project Koegorspolder: niet het aanleggen van een slibdepot, maar een kleiner depot en 50% verwerking.

(5) Richt een V&W interne klankbordgroep op

De communicatie en informatie-uitwisseling tussen de regionale directie en de beleidskern van het ministerie in Den Haag is niet altijd optimaal. Hierdoor moet de regionale directie soms weer een paar stappen terug doen. Bij het instellen van een interne klankbordgroep worden de leerervaringen tussen de deelnemers gedeeld; men moet er echter voor zorgen dat deze kennis ook gedeeld wordt met degenen die uiteindelijk de besluiten nemen, namelijk de directeuren uitvoering en beleid. Tijdige terugkoppeling voorkomt dat de regionale directie steeds achteraf allerlei keuzen moet uitleggen.

(6) Selecteer personen in het projectteam die gelijke achtergronden hebben en een persoonlijk netwerk in Den Haag en de regio

Wanneer de projectleiders en teamleden van de verschillende publieke partners gelijke achtergronden hebben (bijvoorbeeld allen Zeeuws-Vlamingen) is de kans groter dat zij elkaars taal spreken. Wanneer de projectleider RWS zelf geen voldoende persoonlijk netwerk heeft met mensen uit Den Haag en de regio maak dan ten behoeve van het project gebruik van collega's die wel de juiste contacten hebben.

(7) Zorg voor ogen en oren in de regio

Schakel een communicatieadviseur in – van bijvoorbeeld een bureau uit de betreffende gemeente resp. regio – die voor RWS volgt wat er in de betreffende gemeente c.q. regio gebeurt. Hij/zij volgt de lokale en regionale pers, bezoekt raadsvergaderingen, etc. Hierdoor kunnen misverstanden en weerstanden snel worden opgespoord, maar ook kansen sneller worden gesignaleerd. De directie Zeeland werkt met zo'n communicatiebureau.

(8) Hou het projectteam bij elkaar

Frequente personele wisselingen werken niet alleen vertragend maar kunnen ook leiden tot weerstanden bij de partners. Soms is het echter moeilijk te voorkomen dat personen uit het projectteam stappen. Het is dan zaak te komen tot een geleidelijke overdracht van taken. Dus geen dossier overhandigen maar de eerste twee maanden samen optrekken, ook in overlegsituaties. Zonder een geleidelijke overdracht – het steeds met andere personen rond de tafel zitten – bestaat de kans dat steeds weer opnieuw begonnen moet worden. Er moet eerst weer een vertrouwensrelatie worden opgebouwd.

(9) Werk en onderhandel vanuit gelijkwaardigheid en vertrouwen

'Wantrouwen', 'Superioriteit' en zelfs 'Betweterigheid' zijn termen die iets zeggen over – en daar moet RWS eerlijk in zijn – de houding waarmee RWS andere publieke partijen soms tegemoet treedt. Dit escaleerde in het project Koegorspolder aanvankelijk tot een blokkade in de publiek-publieke samenwerking.

3.2.2 Project Grensmaas

Casusbeschrijving

Grensmaas is een deelproject van de Maaswerken en is een samenwerkingsverband van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, de provincie Limburg en het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. De Maaswerken houden in dat er gewerkt wordt aan plannen voor de Maas om hoogwateroverlast in Limburg, Noord-Brabant en Gelderland tot een minimum te beperken. Nevendoelstelling is het realiseren van een beperkte natuurontwikkeling langs de oevers. E.e.a. gecombineerd met grindwinning, voortkomend uit de taakstelling van 35 miljoen ton grind uit de nota Grond ontgronden.

De onderhandelingen tussen de overheid en het Consortium Grensmaas BV zijn stopgezet. Hoewel de oud-DG van Rijkswaterstaat, de heer Blom, heeft bemiddeld en er in geslaagd is om op veel punten overeenstemming te bereiken is er niet een plan uit voortgekomen dat in de provincie Limburg op voldoende draagvlak kan rekenen. In juni 2001 trokken de drie betrokken publieke partijen de conclusie dat er een alternatief plan moet komen voor de Grensmaas. Afgesproken is dat de Provincie Limburg nu het initiatief neemt om met plannen te komen die wel op voldoende draagvlak in de regio kunnen rekenen en bovendien minder oppervlak vergen. Uitgangspunt is en blijft ook voor het alternatieve plan een integrale, budgettair neutrale uitvoering van het plan.

Tussen de start van het project begin jaren negentig en de conclusie in juni 2001 van de publieke partners ligt een periode van publiek-publieke samenwerking waarop de beschrijving zich verder richt.

In 1997 start het project Maaswerken als samenwerkingsverband tussen Rijk en provincie. Gemeenten en waterschappen participeren niet rechtstreeks in dit project. De rol van de gemeenten is gering, maar zij hebben wel belang bij de uitvoering. Tot ver in 1998 was dit echter geen probleem: bij lagere overheden bestond voldoende draagvlak voor de Maaswerken. Tot die tijd is het nooit expliciet aan de orde geweest om de gemeenten bij de planvorming te betrekken: 'wij zagen het belang (nog) niet in, er was voldoende draagvlak dus het urgentiegevoel ontbrak'. Nu er zicht is op uitvoering en duidelijk is geworden dat hun burgers ca. 15 jaar overlast zullen ondervinden is het draagvlak – ook bij de provincie Limburg – tot een dieptepunt gedaald. De bewoners vrezen niet alleen jarenlange overlast van baggermachines, maar ook het definitief vernielen van natuur- en landbouwgrond.

Uitvoering van het Grensmaasproject, onderdeel van de Maaswerken, zou door de overheid zelf kunnen geschieden. Probleem daarbij was echter dat alle benodigde gronden zouden moeten worden onteigend. Veel van deze gronden zijn in het bezit van grindproducenten. Door de grindexploitatie en natuurontwikkeling te combineren door middels van een PPS-constructie zou onteigening voor een groot aantal van de gebieden niet meer plaats hoeven vinden. De inkomsten van grindwinning kunnen op deze manier worden benut voor natuurverbeteringsprojecten, waardoor een budget-neutrale uitvoering zou kunnen worden gerealiseerd. Op de achtergrond bleef de mogelijkheid tot onteigening. De grindproducenten en tevens grondeigenaren werden aangeschreven om te participeren. Pas tijdens de onderhandelingen met de private partners kwamen de verschillen in belangen naar voren tussen de publieke partijen. Omdat vooraf niet was afgesproken hoe men hier als publieke partners mee om

zou gaan, moest men steeds weer terug om publiek-publiek de klokken gelijk te zetten. Met het Haagse uitgangspunt 'budget-neutraal' kwam men niet uit de voeten, waardoor de politiek zich ermee moest bemoeien. Door de beperkte feedback vanuit de regio richting Den Haag en omgekeerd (slechts eens in de drie maanden een A4-tje) moest Den Haag wel in de discussie komen. Voordien was de Maaswerken ver weg voor Den Haag, er was totale radiostilte van uit die kant totdat de onderhandelingen met de private partijen stuk liepen.

'Met deze grindproducenten' valt echter moeizaam samen te werken, aldus RWS, maar ook: 'geen slechtere onderhandelaar dan de overheid'.

Dat er sprake is van ca. 16 individuele grindproducenten maakt de onderhandeling er niet makkelijker op. Naar moeizame onderhandelingen met het bedrijvenconsortium heeft de overheid de betrokkenen de vrijheid gegeven binnen vastgestelde zones net zoveel grind af te graven als ze willen. In plaats van de taakstellende 35 miljoen grind, kunnen de betrokken grindproducenten zo'n 70 miljoen grind afgraven. Het uitgangspunt van Den Haag 'budgettair neutraal' draagt ertoe bij dat gezocht wordt naar een maximale private financiering. Als er tekorten worden berekend, kan de overheid toestaan méér grind te laten winnen. Juist de suggestie dat ontgrinden dient ter compensatie van het budget is aanleiding geweest voor de natuur- en milieuorganisaties om hun medewerking op te schorten.

De resultaten van bemiddelingspogingen van een gedeputeerde en van oud-DG van RWS Blom tussen overlegpartners van de Maaswerken en het Consortium Grensmaas bleken wassen neuzen: De idee dat men 'eruit was' bleek bij nadere toetsing een fictie. Dit komt onder andere omdat de bemiddelaars een onheldere opdracht hadden meegekregen en geen duidelijk mandaat. Maar ook dat men veel op eigen houtje opereerde of besmet was met de voorgeschiedenis van het project. Den Haag bleek bij toetsing sterk gefocust op de problemen en risico's en keek met een ander oog naar de contracten. Dit in tegenstelling tot de regio die meer in termen van kansen en uitdagingen het project bezag.

Het (tot nu toe) laatste akkoord bleek ook niet houdbaar. Niet alleen Natuurmonumenten, de gemeenten, de bewoners, maar ook enkele fracties in Provinciale Staten hebben over dit akkoord sterke twijfels en kritiek laten horen. In de context van wantrouwen leidde dit uiteindelijk tot het stopzetten van de onderhandelingen.

Geïdentificeerde procescondities

- (1) Betrek in een vroeg stadium alle publieke probleemhouders (idem 1 Koegorspolder)

Bij het project Grensmaas zijn een zestal gemeenten niet betrokken geweest bij de planvorming. De vraag hen te betrekken is ook nooit expliciet aan de orde geweest. Omdat er voldoende draagvlak voor het doel was, was er voor de andere publieke partijen geen reden om de gemeenten te vragen te participeren. Nu bewoners echter bezwaar maken tegen de voorziene langdurige overlast (consequenties), komen de gemeenten in verweer. Dit had voor een deel voorkomen kunnen worden door de gemeenten vroegtijdig te betrekken zodat zij op hun beurt weer de burgers vroegtijdig zouden kunnen informeren en/of raadplegen.

(2) Richt een V&W interne klankbordgroep op (idem 5 Koegorspolder)

De feedback, communicatie en informatie-uitwisseling tussen de projectorganisatie Maaswerken en Den Haag bleek onvoldoende toen de regio in onderhandeling met de private partijen met het uitgangspunt budgetneutraal niet uit de voeten kon. Omdat één van de uitgangspunten niet langer kon worden gewaarborgd, moest Den Haag betrokken worden. In plaats van creatief was de reactie uit Den Haag vooral reactief. Wanneer Den Haag nauwer betrokken zou zijn geweest – middels een interne klankbordgroep – had gezamenlijk gezocht kunnen worden naar een creatieve oplossing.

(3) Selecteer personen in het projectteam die gelijke achtergronden hebben en een persoonlijk netwerk in Den Haag en de regio (idem 6 Koegorspolder)

Binnen de projectorganisatie was er sprake van een constructieve samenwerking. Er was bereidheid tot positieve afstemming. Korte (ook geografische) lijnen zorgden hiervoor. Op bestuurlijk niveau was hiervan echter geen sprake. Betrokken bestuurders in Den Haag en de regio spraken niet elkaars taal en daarom 'klikte' het niet altijd. Dit straalde soms af op de projectorganisatie. Bovendien leefde het beeld in de regio dat de rijksoverheid vooral aandacht heeft voor de eigen omgeving – in casu de Randstad – en de regio als posterioriteit behandelt wat de relatie tussen de beide overheden heeft beïnvloed (in casu het ministerie van V&W en de Provincie Limburg).

(4) Zorg voor voldoende onderhandelingsruimte bij de publieke partners voor overleg met de private partijen

Er spelen verschillende belangen bij de provincie en RWS: RWS (in casu V&W) wil bescherming tegen hoogwateroverlast en heeft de financiële verantwoordelijkheid, terwijl de provincie vooral een inhoudelijke verantwoordelijkheid heeft naar de regio. Toen zij samen met de private partijen gingen onderhandelen kregen ze niet wat ze gewild hadden. Er ontstond verschil van inzicht tussen de beide publieke partners over hoe daarmee moest worden omgegaan. Dit betekende dat er eerst weer publiek-publiek onderhandeld moest worden.

(5) Besteed aandacht aan de koppeling met andere (deel)projecten

Het feit dat Grensmaas een deelproject is van de Maaswerken leidde ertoe dat fricties binnen het ene deelproject invloed hadden op de samenwerking binnen andere deelprojecten. Dit komt met name omdat bij alle deelprojecten dezelfde partijen en veelal dezelfde individuen aan tafel zitten. Door hier duidelijke afspraken over te maken of de fricties te expliciteren en te parkeren bij het eigenlijke project kan hier beter mee worden omgegaan.

(6) Selecteer de procesmanager (mediator) zorgvuldig

Belangrijk bij het inschakelen van een procesmanager is dat deze niet besmet moet zijn met de voorgeschiedenis van het project, maar wel inhoudelijk deskundig is. Wanneer de procesmanager niet inhoudelijk deskundig is kan er voor zijn of haar neus een pingpong spelletje gespeeld worden en te snel de conclusie worden getrokken 'er uit te zijn'. De procesmanager moet een duidelijk mandaat en opdracht meekrijgen van de betrokken partijen.

- (7) Formuleer in een vroeg stadium een communicatiestrategie en stel deze gedurende het proces indien nodig bij

Communicatie door middel van technische rapportage kan leiden tot verkeerde conclusies of misinterpretaties bij andere partijen en de media en/of bewoners. Zorg voor publieksgerichte informatie. Input vanuit de externe omgeving (bewoners en belangengroepen) kan hierbij nuttig zijn om weerstanden in latere fasen te voorkomen.

3.3 Toetsing, aanvulling en prioritering proces ontwerpprincipes

De geïdentificeerde procesrichtlijnen zijn in een workshop voorgelegd aan andere projectleiders van RWS. Doelstelling van de workshop was de procestips te toetsen (zijn ze herkenbaar in andere PPS-trajecten?), te verifiëren (worden er procestips gemist die wel relevant lijken in andere PPS-trajecten?) en tenslotte welke van de procestips zijn belangrijker dan andere – de prioritering.

Allereerst is de deelnemers aan de workshop twee vragen voorgelegd.

Vraag 1: Noem de drie voor u belangrijkste (proces)factoren die hebben bijgedragen aan een soepel verloop van een samenwerkingstraject?

Antwoorden in willekeurige volgorde:

- Een goede risicoanalyse
- Erkennen van eigen zwakheden
- Afbakening in tijd en geld
- Persoonlijk commitment
- Politieke en bestuurlijke druk
- Bewust de randen van (Europese) wetgeving opzoeken
- Duidelijkheid over PPS
- Een goede voorbereiding door de initiator 'huiswerk'
- Duidelijkheid naar elkaar over belang, doel en randvoorwaarden
- Respect voor de ander zoeken naar een collectief optimum
- Bevlogenheid en enthousiasme van de initiatiefnemers
- Open dialoog tussen betrokkenen over de kaders waarbinnen ze moeten werken
- Samen oplossingen overdenken

Vraag 2: Noem de drie voor u belangrijkste (proces)factoren die hebben bijgedragen aan het belemmeren en/of falen van een samenwerkings-traject?

- Antwoorden in willekeurige volgorde:
- Vergunningen
- Veronachtzaming 'derden'
- Slechte inbedding in de omgeving
- PPS gestart vanuit een verkeerd motief
- Onbetrouwbaarheid politiek (nationaal – regionaal)
- De financiële (on)mogelijkheden van partijen
- Jezelf (persoon en organisatie) niet blootgeven, onduidelijkheid blijft behouden
- Geen begrip voor elkaar (setting)
- Onduidelijke mandaten
- Onheldere proces/procedure afspraken
- Ontbreken van openheid binnen V&W
- Weinig enthousiasme op managementniveau
- Semantische discussies

- Niet openstaan van partijen voor alternatieve oplossingsrichtingen

Vervolgens zijn de geïdentificeerde procesrichtlijnen uit de praktijkstudies 'Koegorspolder' en 'Grensmaas' gepresenteerd. Deze ontwerpprincipes stonden, evenals de antwoorden van de deelnemers van de workshop op de twee eerder genoemde vragen, op flip-over vellen. Aan de workshop-deelnemers werd gevraagd:

- Geef met een groene sticker aan welke procesregel of –tip het meest herkenbaar is en die u in andere processen zou willen hanteren?
- Geef met een rode sticker aan welke procesregel of –conditie het minst herkenbaar is en die u in andere processen niet zou willen hanteren?

Resultaten stickeren:

De relevante (meest herkenbare) procescondities

- Betrek in een vroeg stadium alle publieke probleemhouders;
- Leef je in, in de posities en belangen van de overlegpartners (publiek én privaat);
- Richt in een vroeg stadium een V&W interne klankbordgroep op;
- Voorkom vroegtijdige fixatie in probleem en oplossingsrichtingen;
- Formuleer in een vroeg stadium een communicatiestrategie en stel deze gedurende het proces indien nodig bij;
- Werk en onderhandel vanuit gelijkwaardigheid en vertrouwen;
- Wees duidelijk naar elkaar over belang, doel en randvoorwaarden (benoemen – discussiëren – zonodig bijstellen);
- Besteedt aandacht aan 'derden' (zoals lokale overheden);
- Start PPS niet omdat het een trend is, zorg voor een duidelijk motief.

Niet relevante (onvoldoende herkenbaar) procescondities

- Zorg voor een afbakening in tijd en geld;
- Besteedt aandacht aan de koppeling met andere (deel)projecten;
- Zoek bewust de randen van de (Europese) wetgeving;
- Geef jezelf (persoon en organisatie) niet bloot, zodat onduidelijkheid behouden blijft;
- Duidelijkheid voor PPS;
- Selecteer de procesmanager zorgvuldig.

De laatste groep kan weer positief of tegengesteld geformuleerd worden zodat deze procescondities relevant zijn voor het soepel verloop van een samenwerkingstraject. Bijvoorbeeld: zorg voor ruimte in tijd en budget.

Een synthese van de resultaten uit de literatuurscan, praktijkstudies en de workshop leidden samen tot een eerste aanzet voor een procesleidraad.

4 Synthese: aanzet voor een procesleidraad

Voor het succesvol ontwikkelen en uitvoeren van (publiek-publieke én publiek-private) samenwerkingstrajecten is het van groot belang om naast inhoudelijke aspecten – juridisch, technisch en financieel – aandacht te hebben voor het proces van samenwerking.

Binnen een organisatie als Rijkswaterstaat, die van oudsher gewend is om infrastructurele projecten van begin tot eind onder de eigen verantwoordelijkheid te ontwikkelen, bouwen en financieren en dus sterk op technische inhoud is gefocust, vergt het ontwikkelen van procesvaardigheden in dit opzicht de nodige aandacht.

In de voorgaande hoofdstukken is op basis van literatuur en praktijk (zie hoofdstuk 3) een inventarisatie gemaakt van relevante condities en ontwerp principes voor succesvolle samenwerkingsprocessen. In dit hoofdstuk wordt op basis daarvan een op de praktijk van de RWS projectmanager toegesneden set van meest relevant geachte aandachtspunten voor een soepel verloop van samenwerkingsprocessen geformuleerd.

De aandachtspunten of procescondities voor succesvolle samenwerking worden verwerkt tot een handzame leidraad voor RWS projectmanagers en zullen separaat aan dit rapport op een aansprekende en makkelijk toegankelijke manier worden gepresenteerd. De leidraad kan de projectmanagers behulpzaam zijn bij het opstellen van procesafspraken.

4.1 Het opstarten van de samenwerking: startcondities

Op het moment dat de projectleider binnen V&W wordt geconfronteerd met een mogelijk PPS traject zal hij allereerst moeten analyseren hoe het project (doorgaans een in het MIT vastgelegd infrastructuur project) ingebed is in het veld van (publieke en private) belangen. Dit gebeurt uiteraard op basis van een helder beeld van wat de eigen organisatie (V&W in de diverse relevante gelederen) met het project beoogt - de eigen doelstelling. In procesmatige zin zal hij de startcondities voor het project moeten identificeren (of achterhalen hoe deze elders binnen het ministerie eventueel al zijn verkend en geïdentificeerd). Dat betekent:

- Interdependentie: Vaststellen welke andere publieke partijen (provincie, gemeenten) belangen hebben bij het project en van daaruit vaststellen in hoeverre er afhankelijkheid bestaat van die andere partijen bij het realiseren van het project.
- Doelconvergentie: Inventariseren wat die andere partijen precies voor ogen staat in relatie tot het project. Zijn de verschillende doelen onder één noemer te brengen?
- Het netwerk: identificeren via welke communicatiekanalen en overleg-situaties met betrokken partijen de gewenste helderheid kan worden verkregen.
- Een makelaar: wanneer tussen de publieke partijen de (h)erkenning van wederzijdse afhankelijkheden en doelconvergentie moeizaam verloopt een bemiddelaar/procesmanager inschakelen.

- Individuele motieven: inventariseren vanuit welke individuele motieven partijen willen participeren.
- Middeleninzet: inventariseren welke partijen specifieke middelen kunnen inzetten om eigen doelen en ambities te realiseren (geld, grond, autoriteit).

Het is zaak om aan de hand van genoemde uit te voeren analyse aan het begin van een proces vast te stellen welke acties de projectleider moet ondernemen om een goede start te maken met een samenwerkingsproces.

4.2 Gedurende het samenwerkingsproces: procescondities

Op basis van de geïdentificeerde procescondities bij Koegorspolder en Grensmaas en verrijkt met de inzichten van een aantal RWS projectmanagers worden er 10 procescondities of aandachtspunten onderscheiden die bij de publiek-publieke samenwerking voorafgaand aan de publiek-private samenwerking essentieel zijn voor het soepel laten verlopen van het samenwerkingsproces. Getracht is de volgorde van de condities te bepalen aan de hand van het verloop van dergelijke processen: eerst binnen V&W, dan publiek-publiek en ten tenslotte publiek-privaat. Projectmanagers moeten zich er echter van bewust zijn dat PPS-trajecten vaak niet lineair verlopen.

1. Selecteer personen in het projectteam die gelijke achtergronden hebben en/of een breed persoonlijk netwerk bezitten in zowel Den Haag als in de regio

Wanneer de projectleiders en teamleden van de verschillende publieke partners gelijke (geografische-, opleidings-, ervaringsgebonden) achtergronden hebben is de kans groter dat zij elkaars taal spreken. Wanneer de projectleider RWS daarnaast zelf onvoldoende personen kent in Den Haag of in de regio dan zou gezocht kunnen worden naar een collega die deze contacten wel heeft ten behoeve van een soepel(er) verloop van de communicatie en samenwerking.

2. Zorg in een vroeg stadium voor goede interne communicatie (binnen V&W)

Goede interne communicatie is gericht op samenwerking en niet op verkokering. Voor de projectmanager is het van levensbelang om grondige interne afstemming te organiseren, zodat ambtelijk en naar de politiek korte informatielijnen ontstaan. Dit is ook van wezenlijk belang om een helder en ondersteund mandaat te verkrijgen ten behoeve van daadkrachtig opereren ten opzichte van de samenwerkingspartners. Een relatief eenvoudige manier om een goede interne afstemming en communicatie te bevorderen is het oprichten van een interne klankbordgroep.

3. Zorg ervoor dat alle publieke probleemhouders in een vroeg stadium bij het project worden betrokken

Ga er niet vanuit dat indien partijen zich positief hebben getoond ten aanzien van het projectdoel, zij niet actief bij het project en het proces hoeven te worden betrokken. Het is essentieel, dat met die partijen de communicatie wordt gevoerd. Al was het maar om te voorkomen dat men in een (te) laat stadium geconfronteerd wordt met negatieve consequenties van de concretisering van het project, waardoor achteraf onder andere weerstanden worden opgebouwd die via hindermacht het project in gevaar kunnen brengen.

4. Wees duidelijk over jouw belang, doel en randvoorwaarden in het project en leef je in de positie en belangen van de overlegpartners

Realiseer je dat het tegemoetkomen en bedienen van de andere partijen op punten die voor jou ogenschijnlijk onbelangrijk zijn bijdraagt aan samenwerking gericht op het bereiken van ook jouw doelen. Partijen moeten dus in het samenwerkingsverband uitgenodigd worden om helder te maken wat ieders eigen insteek in het project is. Juist het expliciteren hiervan is iets, dat nogal eens wordt verwaarloosd. Dat leidt tot het risico dat men heel lang met elkaar blijft praten zonder te weten of men elkaar begrijpt. Helderheid op het punt van de verschillen tussen partijen is essentieel om uiteindelijk tot gezamenlijkheid te komen. Bovendien leidt helder inzicht in elkaars motieven en doelen ertoe, dat duidelijk wordt waar de actie van de één de ander kan helpen. Het simpele adagium 'je zaait wat je oogst' geldt ook in deze context.

5. Voorkom vroegtijdige fixatie in probleem en oplossingsrichtingen

Er zijn doorgaans veel wegen die naar Rome leiden. Handel daarom consequent vanuit je eigen (intern afgestemde) doel, maar stel je open op ten aanzien van de vraag wat de concrete stappen zouden kunnen zijn om dat doel te realiseren. Samenwerking betekent, dat je partners wellicht heel creatieve mogelijkheden zien voor activiteiten die jou dichter bij je doel brengen. Stuur dus op dit punt niet bij voorbaat, maar regisseer.

6. Werk en onderhandel met je samenwerkingspartners op basis van gelijkwaardigheid en vertrouwen. Durf jezelf kwetsbaar op te stellen, wees ook duidelijk over je twijfels

De slechtste manier om in een samenwerkingsverband met je partners om te gaan is op je strepen gaan staan. Historisch gezien is er sprake van een zekere hiërarchische relatie tussen de verschillende overheidslagen. De klassieke handelwijze van Rijkswaterstaat neigde er nogal een toe om die relatie uit te buiten en zaken te regelen via machtswoorden. Bij vruchtbare samenwerking dienen dergelijke middelen zoveel mogelijk te worden vermeden. Het leidt tot onevenwichtige inbreng van partijen in het proces, waardoor het grote gevaar ontstaat dat de kwaliteiten van de diverse partners niet ten volle worden benut. Uitgangspunt moet zijn dat partijen elkaar nodig hebben (vergelijk de startconditie 'interdependentie' als voorwaarde voor succesvolle samenwerking). Dit betekent ook dat er over en weer vertrouwen aan elkaar moet worden gegeven. Basis hiervoor is simpelweg het adagium 'Zeggen wat je doet en doen wat je zegt'. Heel sterk vertrouwen creërend is het helder zijn over je eigen onzekerheden en twijfels. Hiermee komen stimuleert de partners om hetzelfde te doen.

7. Formuleer in een vroeg stadium een communicatiestrategie en stel deze gedurende het proces zo nodig bij

Publieke partijen moeten per definitie rekening houden met achterbannen (burgers, die zij vertegenwoordigen). Draagvlak en inzicht bij die achterbannen ten aanzien van doel en middelen van het samenwerkingsproject zijn essentieel. Tegen die achtergrond is het van wezenlijk belang om via communicatie voortdurend voeling te houden met die achterbannen. De valkuil is dat teveel wordt gecommuniceerd vanuit technische voortgangsrapportages. Communicatie moet helder en begrijpelijk zijn. Dit betekent, dat expliciet en vanuit (eventueel in te huren) deskundigheid geïnvesteerd moet worden in goede communicatie. Een goede communica-

tiestrategie vereist ook analyse van gevoelens, ideeën en (voor)oordelen die leven bij het publiek (en eventueel ook worden gevoed door vrije publiciteit in de media). Alleen dán kan proactief worden gecommuniceerd. Een belangrijke valkuil is, dat communicatie wordt beperkt tot het periodiek vertalen van technische rapporten in mooie folders.

8. Besteedt aandacht aan 'derden' door goede externe communicatie

De communicatiestrategie zoals aangeduid in procesconditie 7 moet niet slechts aandacht besteden aan de betrokken partijen, maar ook op zogenaamde 'derden'. Een goede externe communicatie is gericht op het onderhouden van een serieuze 'volwassen' dialoog met de samenleving. Dit betekent onder andere dat in een vroeg stadium informatie aan burgers en belangenorganisaties wordt verstrekt zodat ook deze groepen op de hoogte zijn van toekomstige ontwikkelingen en zich bovenal, doordat ze geïnformeerd worden, serieus genomen voelen.

9. Ga niet de samenwerking in met een dictaat over randvoorwaarden uitgedrukt in tijd en geld

Uitgangspunt moet zijn dat je als V&W in samenwerking met andere publieke partners een doel wilt bereiken. Dat veronderstelt dat alle partijen moeten (en willen) investeren in het bereiken van dat doel. Centraal moet echter staan het nader invullen van de optimale 'oplossing' voor het doel. Daarvoor moet in eerste instantie tijd worden ingeruimd. A-priori een deadline stellen voor het totale traject tot het realiseren van het doel legt een te zware druk op de samenwerking. Hetzelfde geldt voor het a-priori aftimmeren van het te investeren budget.

10. Start met een kwalitatieve analyse

Veel grote projecten lopen vertraging op door in een vroeg stadium te trachten voldoende financiële middelen beschikbaar te krijgen en door onenigheid over de verdeling van de kosten en baten over de betrokken partijen. Bij PPS is de uitkomst van het proces slechts ten delen bekend bij de start waardoor de discussies over financiële middelen in ieder geval te vroeg in het proces worden gevoerd. Het is verstandiger te starten met een kwalitatieve analyse om te bezien of er kansen zijn voor inhoudelijke verrijking van het initiële 'project' door publiek-privaat samen te werken.

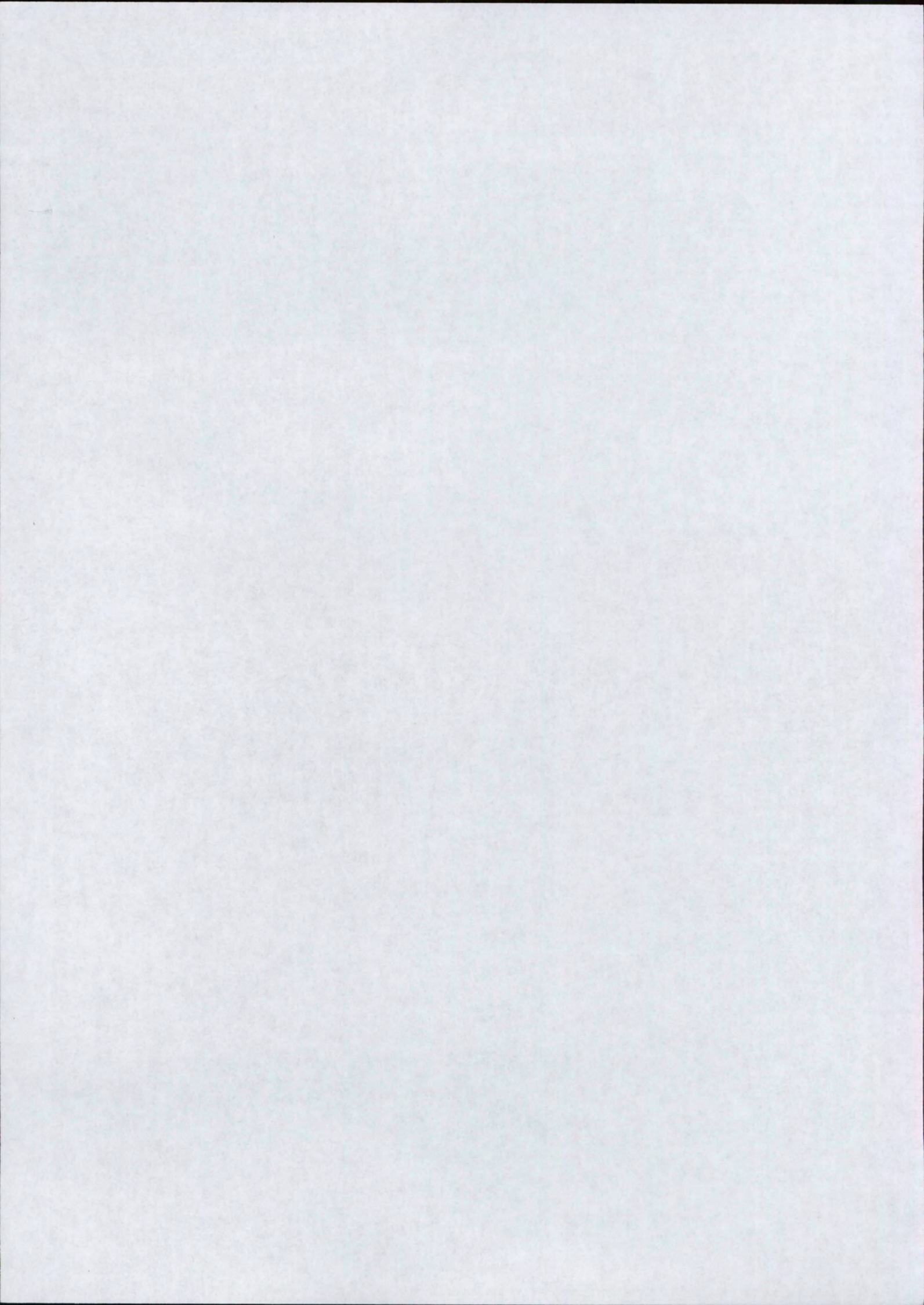
VOORBEREIDEN OP

RWS Leertraject PPS

DE KLIM

VOORBEREIDEN OP
DE KLIM





Dit deel geeft antwoord op de vraag hoe Rijkswaterstaat bij een aantal projecten zijn beeldvorming, een stuk huiswerk, over PPS heeft aangepakt. Bijvoorbeeld over de markt- en PPS-potenties van een project of over de inrichting van procedures.

Inhoud van het onderdeel Vorbereiden op de klim:

Overzichtsnota Rijksweg 31

Resultaten en ervaringen

Rijksweg 31 in Friesland en specifiek de twee projecten die de N31 betreffen, zijn voor Rijkswaterstaat belangrijke dragers geweest voor het leren over PPS. Voor het deel tussen Leeuwarden en Nijega is besloten dat RWS een Desing-Build-Finance-Maintain-contract op de markt zet. Voor het deel rond Leeuwarden wordt een combinatie van de ontwikkeling van de weg met gebiedsontwikkeling overwogen. Twee verschillende benaderingen op één weg. In de Overzichtsnota Rijksweg 31 vindt u de afwegingen op basis waarvan dergelijke benaderingen zijn vormgegeven.

Marktconsultatie N31 Leeuwarden-Nijega

In dit document is de letterlijke tekst opgenomen van de marktconsultatie die is gehouden voor het project N31 Leeuwarden-Nijega. Rijkswaterstaat heeft marktpartijen een aantal vragen voorgelegd over bepaalde risico's, de contracttermijn en mogelijke efficiencywinst. De samenvatting van de reacties van marktpartijen geeft hun visie weer.

Quick Scan Slibdepot Koegorspolder

Mogelijkheden voor een PPS-aanpak bij de aanleg en exploitatie van het slibdepot Koegorspolder

De Quick Scan voor de Koegorspolder is het verslag van een "dwarskijk-sessie" door een aantal Rijkswaterstaters en PPS-adviseurs. Voor het project slibdepot Koegorspolder was er reeds eerder een verkenning naar de PPS-potenties gedaan. Deze verkenning was het onderwerp van de Quick Scan. Een manier van collegiale toetsing, die verrassende resultaten kan opleveren.

Workshop Zuidas

Publiek-publieke samenwerking

In november 2000 zijn betrokken partijen van het RWS leertraject PPS om tafel gegaan met het projectteam van de Zuidas, om te discussiëren over de te volgen paden in de samenwerking met andere publieke partijen en de procedures voor het vroegtijdig betrekken van marktpartijen. Het resultaat vindt u in het verslag.

Baggerdepot Koegorspolder

Position Paper

Voor het project baggerdepot Koegorspolder is, in een later stadium dan de Quick Scan, een position paper opgesteld. In het paper heeft Rijkswaterstaat zijn eigen positie en die van betrokken partijen verkend en bekeken welke samenwerkingsarrangementen met marktpartijen denkbaar zijn. Zowel de publiek-publieke als publieke-private verhoudingen zijn tegen het licht gehouden. Daarmee is deze position paper een goed voorbeeld van een brede verkenning van de PPS-mogelijkheden.

Overzichtsnota Rijksweg 31

Resultaten en ervaringen

AkroConsult
Instituut voor Bouwrecht
NIBConsult

Den Haag, oktober 2000

RWS Leertraject PPS

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave 3

1	Inleiding	5
2	Rijksweg 31	7
2.1	Achtergrond	7
2.2	PPS voor de gehele N31	7
2.3	Traject Nijega-Leeuwarden	9
2.4	De Haak om Leeuwarden	9
3	PPS-potentie van het traject Leeuwarden-Nijega	11
3.1	Situatieschets	11
3.2	De Public Private Comparator	12
3.2.1	Beleidsadvies directie Noord-Nederland	13
3.2.2	Leerervaringen PPC	13
3.2.3	Conclusie toepassing PPC	13
3.3	Rijkswaterstaat positiebepaling en besluitvorming	14
4	PPS-potentie van de Haak om Leeuwarden	17
4.1	Situatieschets	17
4.2	PPS-leertraject N31 De Haak	17
4.2.1	Workshop De Haak (kick-off)	17
4.2.2	Inventariserende checklist	18
4.2.3	Afwegingskader N31 Haak om Leeuwarden	19
4.2.4	Verlengde Verkenning	19
4.3	Vervolg	20
4.4	Conclusies	20
4.4.1	Vaststellen belang Verkeer en Waterstaat	20
4.4.2	Overige probleem- en regiehouders De Haak	21
4.4.3	Meerwaarde van een PPS	22
4.4.4	Haalbaarheid PPS en positiebepaling Verkeer en Waterstaat	23
4.5	Voorkeursmodel	23

Bijlage 1 ingevuld afwegingskader N31 Haak om Leeuwarden

1 Inleiding

Het RWS Leertraject PPS voorziet in het opdoen van leerervaringen bij concrete projecten in interactie met het ontwikkelen van generieke kennis over Publiek Private Samenwerking. Hiertoe is een aantal concrete projecten geselecteerd, waaronder twee projecten die rijksweg 31 betreffen. Het gaat om de (innovatieve) aanbesteding van het traject Leeuwarden-Nijega en de randweg om Leeuwarden; De Haak.

In de planvorming en voorbereiding rond rijksweg 31 hebben reeds meerdere besluiten plaatsgevonden; besluiten genomen door Rijkswaterstaat directie Noord-Nederland (NN), het Hoofdkantoor van de Waterstaat (HKW) en DG Personenvervoer (DGP). Deze nota geeft een overzicht van de stand van zaken bij Rijksweg 31 en de besluiten die in dit kader intern door Verkeer en Waterstaat zijn genomen dan wel zijn voorbereid. Deze nota behandelt de eigen positiebepaling van Verkeer en Waterstaat binnen de PPS-mogelijkheden die zich gevraagd en ongevraagd voordoen. In die zin is deze nota een reflectief leerdocument wat ingaat op het proces, de ingenomen posities en de leerervaringen opgedaan bij Rijksweg 31. De nota is nadrukkelijk bedoeld als praktisch leerdocument.

2 Rijksweg 31

2.1 Achtergrond

In het MIT 1999-2003 kondigt het ministerie van V&W aan dat het bij de aanleg van infrastructuur meer dan voorheen aan zogenoemde Publiek Private Samenwerking (PPS) constructies aandacht zal geven. Mede op grond van het MIT 1999-2003 en in overleg met V&W is door het ministerie van Financiën in mei 1999 een lijst van projecten gepubliceerd die in aanmerking kunnen komen voor PPS. Eén van deze projecten is Rijksweg 31, traject Leeuwarden-Nijega (in de voortgangsrapportage Leeuwarden-Drachten genoemd).

Binnen directie Noord-Nederland is in het vervolg daarop verder nagedacht over de PPS mogelijkheden voor Rijksweg 31. Daarbij is ook betrokken het Kenniscentrum PPS van het ministerie van Financiën en de afdeling Markt (UM) van het Hoofdkantoor van de Waterstaat. Dit heeft geresulteerd in een *Koersnotitie N31*, uitgebracht onder verantwoordelijkheid van directie Noord-Nederland. Doel van de Koersnotitie was het vastleggen van de gedachten over PPS-mogelijkheden bij Rijksweg 31, op basis waarvan een verdere koers kon worden uitgezet binnen directie Noord-Nederland voor het toepassen van PPS. Hierbij is een drietal varianten onderzocht:

- PPS voor de gehele Rijksweg 31;
- PPS voor het traject Leeuwarden-Nijega; en
- PPS voor de Haak om Leeuwarden.

2.2 PPS voor de gehele N31

Binnen Rijkswaterstaat is gekeken naar de mogelijkheden van een PPS-constructie voor de gehele Rijksweg 31, die in het westen begint bij de kop van de Afsluitdijk en vervolgens via Harlingen en Leeuwarden naar Drachten gaat en daar aansluit op de A7. Voor de Rijksweg 31 als geheel spelen drie soorten activiteiten:

1. *Realisatie*: traject Leeuwarden-Nijega;
2. *Verkenning/planstudie*: traject bij Leeuwarden (Haak Leeuwarden);
3. *Beheer en onderhoud*: overige delen, namelijk Marssum-Kop Afsluitdijk en Nijega-Drachten.

Bij een PPS voor de gehele N31 werd gedacht aan een volledige overdracht van de weg aan een private partij, die verantwoordelijk zou worden voor het gedeelte dat aangelegd moet worden, de planstudie, maar ook het beheer en onderhoud. Dit alles uiteraard tegen een van te voren afgesproken vergoeding, afgezet tegen te leveren prestaties.

In een brainstormsessie zijn indertijd alle mogelijke kansen (en voor Rijksweg 31 waren dat niet geheel toevallig totaal 31) die deze weg zou kunnen geven op een rij gezet. Hieronder komen kort de resultaten van deze sessie aan de orde.

De *voordelen* van een PPS voor de gehele Rijksweg 31:

1. Schaalvergroting – Hoe meer kilometers in onderhoud, des te efficiënter de kosten voor onderhoud.
2. Koppeling van projecten en mogelijke versnelling – Rijksweg 31 omvat een aantal projecten die in verschillende fase van het besluitvormingsproces zitten. Een deel van de reeds beschikbare financiële middelen zou ingezet kunnen worden in projecten waarvoor nog geen geld beschikbaar is gesteld. Hierdoor kan er een versnelling plaatsvinden van het project waarvoor nog geen financiële middelen zijn.
3. Verhoging meerwaarde door gebiedsontwikkeling langs de weg – Hoe meer kilometer weg, hoe groter de kansen voor een private partij voor een integrale en creatieve functiemenging en overlap met de doelstellingen/belangen van andere private partijen.
4. Aanbod voor het verdubbelen van het deel Zurich-Midlum – Eind 1999 heeft een privaat consortium, waaronder een bouwbedrijf en een financier, een aanbod gedaan de verdubbeling van het gedeelte Zurich-Midlum van de N31 voor te financieren. Bij een PPS voor de gehele rijksweg kan dit aanbod mogelijk betrokken worden.

De *nadelen* van een PPS voor de gehele N31:

1. Voordelen zijn moeilijk te kwantificeren en een groot aantal gegevens waren op korte termijn niet bekend – Totdat meer gedetailleerde gegevens bekend zouden zijn, zou een dergelijke scopeverbreding een 'sprong in het duister' betekenen;
2. Complexiteit – De verschillende fasen van besluitvorming kunnen enerzijds een voordeel zijn, anderzijds betekent dit een lastige onderlinge afstemming. Temeer daar binnen V&W (nog) weinig ervaring is met PPS, ligt het minder voor de hand binnen directie Noord-Nederland het eerste PPS-project een complex PPS-project te laten zijn.
3. Vertraging van de realisatie traject Leeuwarden-Nijega – Doordat een langere voorbereidingstijd nodig is en later wellicht financiële middelen uit het gedeelte Leeuwarden-Nijega naar andere delen van de N31 zouden worden overgeheveld, zal de start van de uitvoering, maar waarschijnlijk ook het uiteindelijke gereed komen, vertragen. Bestuurlijk gezien geeft dit problemen.
4. Personele consequenties – Overdracht van beheer en onderhoud van de hele Rijksweg heeft gevolgen voor bijvoorbeeld een beheersorganisatie als een dienstkring. De N31 beslaat een derde deel van het totale beheersgebied van de dienstkring. Overdracht van een derde deel van de omzet van een dienstkring heeft grote personele gevolgen.
5. Ontbreken van financiële dekking – Alleen het gedeelte Leeuwarden-Nijega is in het MIT opgenomen en heeft een financiële dekking voor de uiteindelijke uitvoering. Een private partij heeft dus geen zekerheid over een rijksbijdrage bij uitvoering van andere gedeelten.

De Koersnotitie is besproken in december 1999, in aanwezigheid van directie Noord-Nederland, HKW, DGP, Kenniscentrum PPS en de externe adviseurs van het Leertraject. Er is besloten de PPS mogelijkheden van de twee trajecten op de N31 (realisatie en planstudie) apart van elkaar te verkennen. Het traject Leeuwarden-Nijega kan daarbij als een rijksproject worden beschouwd en De Haak om Leeuwarden als een combinatieproject samen met de gemeente Leeuwarden. Tijdens deze bijeenkomst zijn tevens de vervolgstappen aangegeven voor beide projecten.

2.3 Traject Nijega-Leeuwarden

De bestuurlijke afspraken die gemaakt zijn dwingen Rijkswaterstaat er toe om in 2000 te beginnen met de uitvoering. Daarbij zijn de volgende opties geïnventariseerd:

- traditioneel uitvoeren;
- traditioneel aanbesteden van het gedeelte Garijp-Nijega (5 km recht toe recht aan asfalt) en hiervoor een partieel uitvoeringsbesluit vragen bij HKW;
- marktpartijen inzage geven in bestek van het gedeelte Garijp-Nijega en hier commentaar op vragen; vervolgens (hier en daar aanpassen en) aanbesteden;
- marktpartijen uitnodigen voor een Design&Build-aanpak (uitsluitend voor het gedeelte Hemriksein-Garijp of voor het geheel);
- marktpartijen uitnodigen voor een DBFM- of concessie-aanpak (uitsluitend voor het gedeelte Hemriksein-Garijp of voor het geheel).

Besloten is tot het in gang zetten van de volgende acties:

- het aanvragen van een partieel uitvoeringsbesluit, zodat geen vertraging opgelopen wordt met de aanbesteding en uitvoering.
- het maken van een start met het toepassen van de Public Private Comparator (PPC) voor het vergelijken van een concessie- en een DB-aanpak met een traditionele aanpak. In december 1999 zijn afspraken gemaakt tussen HKW, de Adviestdienst Verkeer & Vervoer, de Bouwdienst, het Kenniscentrum PPS en Akro/NIB/IBR over een taakverdeling en planning. Gestreefd werd om de PPC in april doorlopen te hebben, zodat dan al bekeken kon worden of het zinvol is om een DB- of concessietraject in te gaan. Uitwerking kon dan plaatsvinden in de maanden daarop. De PPC is in conceptvorm afgerond in april 2000.
- De projectleider bij directie Noord-Nederland zal het Plan van Aanpak schrijven om dit traject in te gaan en daarbij toestemming vragen van HKW en DGP. Deze toestemming is verleend.

2.4 De Haak om Leeuwarden

In september 1999 is de verkenning voor de Rijksweg 31 Leeuwarden afgerond. Daaruit is het volgende geconcludeerd:

- Rijksweg 31 voldoet niet aan de congestienormen van het Rijk die gelden voor dit type weg;
- door de sterke groei van het autoverkeer zal de situatie in 2010 slecht zijn;
- de alternatieven benutting, optimalisatie en de combinatie openbaar vervoer/fiets/rekening-rijden bieden onvoldoende oplossing voor de verkeers- en vervoersproblemen;
- het alternatief bundeling leidt tot een aanmerkelijke verbetering van de verkeersafwikkeling;
- het alternatief De Haak betekent een oplossing voor de afwikkelingsproblemen op Rijksweg 31;
- zowel in het alternatief bundeling als in het alternatief De Haak verbetert de verkeersveiligheid;
- het alternatief De Haak leidt tot het grootste ruimtebeslag;
- de economische effecten zijn het gunstigst in het alternatief De Haak;
- uit de globale kostenramingen blijkt dat de oplossing De Haak het duurste is met 455 miljoen, gevolgd door de bundelingsvariant met 310 miljoen;

- uit de oriëntatie op PPS-mogelijkheden blijkt dat de marktpartijen het PPS-potentieel voor Rijksweg 31 gecombineerd met de gebiedsontwikkeling in de Zuidwestflank van Leeuwarden onderschrijven;
- uit de PPS-oriëntatie blijkt voorts dat er ook mogelijkheden zijn om voor het infrastructuurdeel apart een PPS-constructie te realiseren door bijvoorbeeld een DB(F)M contract. Tolheffing wordt door de private partijen markttechnisch als niet haalbaar beschouwd in de regionale context.

Er was tijdens de bijeenkomst in december 1999 nog geen opdracht van V&W voor een planstudie (kosten circa 1 miljoen) en het was ook de vraag of deze op korte termijn te verwachten was.

Over de positiebepaling van Rijkswaterstaat met betrekking tot De Haak om Leeuwarden werd het volgende opgemerkt:

- Rijkswaterstaat hoeft niet het voortouw te nemen in een planstudie, c.q. PPS, maar voorkomen moet worden dat (een gedeelte van) ontwikkelingswinsten ten gevolge van integrale gebiedsontwikkeling van de Zuidwestflank afvloeien naar andere doeleinden dan de aanleg van De Haak;
- de positiebepaling van Rijkswaterstaat ten aanzien van De Haak heeft veel overeenkomsten met die van andere MIT 3a projecten;
- De Haak heeft wat Rijkswaterstaat directie Noord-Nederland betreft minder prioriteit gezien de druk die er ligt op het traject Leeuwarden-Nijega. Er was al wel oriënterend overleg met de gemeente Leeuwarden en de provincie Friesland, maar dit was nog niet geformaliseerd.

3 PPS-potentie van het traject Leeuwarden-Nijega

3.1 Situatieschets

Het wegtraject N31 is in overleg met het ministerie van V&W op de lijst van potentiële PPS projecten van het Kenniscentrum PPS van Financiën gezet, onder andere omdat *"planologische procedures zijn doorlopen maar de concrete uitwerking van de bestekken nog moet plaatsvinden"*. Daarnaast speelt dat het begrote budget lager is dan de verwachte kosten. Door PPS zou het verwachte tekort met het bedrag van de PPS-meerwaarde/kostenreductie teruggebracht kunnen worden – en in het ideale geval precies gelijk zijn aan het tekort.

Het Tracébesluit voor dit wegtraject N31 is gereed. In het Tracébesluit ligt de scope van het project merendeel op het niveau van technisch programma van eisen en op een kaart met een schaal van 1:2500 vast, hetgeen de ontwerp vrijheden voor private partijen beperkt. Dit verlaagt de PPS-potentie.

Het meeste ontwerpwerk is al uitgewerkt in bestekken. De vraag is of de ontwerpgegevens overgedragen moeten worden aan de private partij, indien een contract op de markt gezet wordt waarin tevens de ontwerp-component aan de opdrachtnemer wordt gelaten. Daarmee samen hangt de verantwoordelijkheid voor het ontwerp en dus de ontwerprisico's.

PPS onderzoek

Gelet op de adviezen van Kenniscentrum PPS van Financiën heeft de RWS directie Noord-Nederland gekozen om met ondersteuning vanuit het Leertraject de PPS-potentie van het wegtraject N31 nader te onderzoeken. Dit met behulp van de methodiek van de Public Private Comparator (PPC).

Met het oog op de doelstelling van het leertraject – "learning by doing" – is deze PPC begeleidt door de zogenaamde Externe Projectgroep (ter onderscheiding van de Interne Projectgroep Noord-Nederland). In deze Externe Projectgroep zijn de volgende betrokkenen vertegenwoordigd (ten behoeve van hun inhoudelijke en beleidsmatige inbreng alsook voor het gezamenlijk leren): directie Noord-Nederland, DGP, directie Financieel Economische Zaken (FEZ), Kenniscentrum PPS, HKW, Bouwdienst, externe adviseur Akro Consult/NIBConsult. Voorzitter was de externe adviseur. De Bouwdienst heeft de PPC uitgevoerd. De projectleider van Noord-Nederland was de besluitnemer inzake praktische en beleidsmatige keuzes.

Het resultaat bestaat uit drie rapportages:

- het PPC-rapport (geleverd door Bouwdienst);
- het beleidsadvies (opgesteld door interne projectgroep van directie Noord-Nederland);
- het praktijkverslag (opgesteld door diverse leden van de Externe Projectgroep, tevens opgenomen in het Logboek-gedeelte van de Leertrajectmap).

3.2 De Public Private Comparator

In de PPC zijn alle argumenten pro en contra van een PPS-aanpak ten opzichte van een traditionele aanpak op een rij gezet. Vervolgens zijn deze argumenten zo goed mogelijk gekwantificeerd en van prijskaartjes, in de vorm van efficiencypercentages, voorzien. Aangezien een belangrijk deel van de verschillen zich voordoen in een periode van vele jaren is er een financieel model gemaakt, waarin de kasstromen van de verschillende aanpakken zijn uitgezet. Vervolgens zijn de kasstromen verdisconteerd tot één bedrag, de Netto contante waarde, in het jaar 2000. Aldus is het financiële verschil per aanpak berekend.

Als bronnen zijn gebruikt:

- een ambtelijke consultatie bij medewerkers van de directie Noord-Nederland en dienstkring Friesland;
- referentie-projecten in binnen- en buitenland (Verenigd Koninkrijk);
- inschattingen van private partijen, weergegeven tijdens een beperkte consultatieronde.

De voor de N31 gehouden marktconsultatie is elders in de Leertrajectmap te vinden.

De PPC is voor de gelegenheid uitgebreid. Wordt normaal gesproken slechts de PPS-aanpak vergeleken met de traditionele aanpak; bij de toepassing van de PPC bij de N31 zijn twee aanpakken vergeleken met de traditionele variant:

- DB-aanpak (innovatieve aanpak), waarbij Rijkswaterstaat zich beperkt tot controle bij oplevering, en dan de weg betaalt; de private partij ontwerpt en bouwt de weg op basis van door RWS geformuleerde functionele specificaties; vervolgens neemt Rijkswaterstaat de weg in onderhoud;
- DBFM-aanpak (PPS aanpak), waarbij Rijkswaterstaat zich beperkt tot controle bij openstelling, alsook periodieke controle bij het 30-jarig gebruik alsook de niet-overdraagbare beheertaken; Rijkswaterstaat betaalt jaarlijks een vergoeding voor de beschikbaarheid van de weg; de private partij heeft de gehele verantwoordelijkheid van ontwerp, bouw, beheer en onderhoud, het voldoen aan de afgesproken standaarden op straffe van niet betaling.

De uitkomst van de PPC is dat zowel de DB als de DBFM-aanpak ongeveer 7,5% goedkoper zijn dan een traditionele aanpak. Tussen DB en DBFM zit weinig verschil in kostenbesparing. Wel zal DB in tegenstelling tot DBFM een half jaar later gereed komen. Worden de maatschappelijke kosten en baten meegenomen dan verschuift deze conclusie ten gunste van DBFM. Dit als gevolg van optimalisatie van productkwaliteit en de life cycle costs en het eerder beschikbaar komen van de maatschappelijke effecten. De kostenreductie van DBFM is met een grotere onzekerheid omgeven. In alle gevallen zal DB tot lagere kosten leiden, terwijl DBFM in ongunstige gevallen duurder kan uitvallen.

De belangrijkste onderbouwing van deze uitkomst is:

- private partijen besparen op zowel D- als B-kosten door B-gedreven ontwerpen, werkvoorbereiding, alsook het in één hand hebben van D en B;
- private partijen weten de doorlooptijd van start D tot openstelling weg bij DB te handhaven of bij DBFM zelfs te bespoedigen ten opzichte van de traditionele aanpak;

- private partijen worden verwacht in staat te zijn om bij DBFM de M-kosten beperken door een sterkere constructie en gebruik van duurzame materialen; dit verhoogt weliswaar de B-kosten, maar de lagere M-kosten compenseren dit;
- potentieel nadeel is dat DB en DBFM een langere aanbestedings-procedure vergen, waarvan het onzeker is of die door de private partij in de bouw wordt ingehaald. Private partijen schatten de mogelijkheden hiervoor gunstiger in dan medewerkers van de directie Noord-Nederland.

Een belangrijke notie, volgend uit de consultatieronde met bouwers, is dat private partijen voor een deugdelijker weg zullen kiezen dan Rijkswaterstaat, omdat private partijen het niet voldoen aan de norm onmiddellijk voelen in hun inkomsten. Dat wil zeggen dat de maatschappij in het geval dat voor een DBFM wordt gekozen, een deugdelijker weg krijgt. Dit moet in de vergelijking van aanpakken meegewogen worden.

Het Kenniscentrum PPS van Financiën heeft de toepassing van de PPC bij de N31 getoetst.

3.2.1 Beleidsadvies directie Noord-Nederland

Het beleidsadvies, opgesteld door de directie Noord-Nederland luidde als volgt:

- start een DB/DBFM-aanbestedingsprocedure voor de N31 wegvak Leeuwarden-Garijp; onderzoek tijdens de consultatiefase (na de prequalificatie) dan wel vraag een aanbieding voor zowel DB, DBFM voor de contractperiode van 15 jaar als DBFM voor de contractperiode van 30 jaar;
- start voor het wegvak N31 Garijp-Nijega een traditionele aanbesteding met het oog op het nakomen van bestuurlijke afspraken;
- overweeg bij DBFM het hele weggedeelte Hemrikseind-Drachten aan de private partijen in beheer en onderhoud te geven.

Het beleidsadvies is vervolgens aangeboden aan HKW en besproken in de Tenderboard N31. De Tenderboard bestond uit de stafleden van de directie Uitvoering, aangevuld met het hoofdafdelingshoofd Nieuwe Werken en de projectleider N31 vanuit directie Noord-Nederland.

3.2.2 Leerervaringen PPC

De Externe Projectgroep heeft gedurende voorgaand beschreven traject veel geleerd. Al deze leerervaringen worden in het praktijkverslag "Leerervaringen PPC N31" beschreven. In het praktijkverslag is de te volgen methodiek, de te maken afwegingen en de gevolgen hiervan op de resultaten opgenomen. Op deze manier vormt het verslag een soort PPC-kookboek. Doelstelling is dat de leerervaringen verspreid raken onder RWS-projectleiders en andere betrokkenen die met de PPC aan de gang willen.

3.2.3 Conclusie toepassing PPC

De PPC is twee maal eerder toegepast, bij de HSL-Zuid en de Grensmaas. De PPC is bij de N31 voor het eerst toegepast op een wegproject. Door de nieuwheid hebben betrokkenen in dit traject heel veel bijgeleerd. De volgende PPC zal waarschijnlijk efficiënter gemaakt kunnen worden.

De (kwaliteit van de) input van de PPC bepaalt voor een groot deel de (kwaliteit van de) uitkomst. De doorslaggevende input omvat:

- de te verwachten efficiencyverschillen bij PPS-aanpak;
- de te verwachten tijdsverschillen (met name oplevering weg);
- de te gebruiken disconteringsvoet om financiële verschillen in de tijd tot één getal terug te brengen.

De beperkte Marktconsultatie bleek belangrijke extra informatie op te leveren. De Marktconsultatie en een verslag van de resultaten is elders in de Leertrajectmap opgenomen.

Door aan de gebruikte financiële PPC een economische PPC – waarin maatschappelijke effecten tevens aan de orde komen – toe te voegen, wint de beleidsafweging aan breedte.

Meerwaarde door gebiedsontwikkeling en dergelijke, “links, rechts, onder, boven de weg” zijn er in dit wegvak van de N31 niet of nauwelijks.

Derhalve is nog geen gevalideerde methode ontwikkeld om een dergelijke meerwaarde precies te bepalen.

3.3 Rijkswaterstaat positiebepaling en besluitvorming

Door de samenstelling van de Externe Projectgroep was het mogelijk vroegtijdig inzicht te verkrijgen in de beleidsmatige invalshoeken binnen Verkeer en Waterstaat alsook van het Kenniscentrum PPS van Financiën en deze in de afweging mee te nemen. Door de medewerking van Kenniscentrum PPS werd een positieve opstelling van het ministerie van Financiën verkregen om de beleidskeuze te blijven ondersteunen en begrotingstechnisch te faciliteren.

De PPC vormt een basis voor de beleidsafweging binnen de directie Noord-Nederland en het Hoofdkantoor. In het beleidsadvies zijn naast de resultaten uit de PPC ook de organisatorische en personele consequenties van een PPS-aanpak voor directie Noord-Nederland uitgewerkt.

Op basis van het verkennende onderzoek en nadere bespreking in de Tenderboard is door RWS een marktbenadering met DB en mogelijk met DBM (met een korte periode voor onderhoud, dat wil zeggen niet langer dan 5 á 10 jaar) voorgesteld.

De volgende argumenten zijn aangevoerd om te kiezen voor DB(M) voor het project N31 Leeuwarden-Nijega:

1. Rijkswaterstaat beraadt zich opnieuw en ten principale op zijn positie richting de markt (Wegautoriteit). Een DBFM (concessie) brengt met zich mee dat de concessiehouder de beschikking krijgt over vergaande bevoegdheden (om de dienst “beschikbaarheid van de weg” te kunnen leveren zal de concessiehouder zeggenschap over de weg claimen), die de beheersverantwoordelijkheid van Rijkswaterstaat raken. De goede volgorde is om eerst de toekomstige positionering van Rijkswaterstaat helder te maken, om vervolgens vanuit dat kader de verhouding tot de markt in specifieke arrangementen te bepalen;
2. Hiermee samenhangend: Rijkswaterstaat beschikt nog niet over een netwerkfilosofie voor het rijkswegenstelsel. Er is nog geen antwoord op de vraag hoe het netwerk optimaal beheerd kan worden en in welke eenheden het onderhoud (en de regie daarover) verdergaand aan de markt kan worden uitbesteed. Bij de N31 gaat het om een gedeelte van 12 km, waarvan ook de private partijen aangeven dat dit geen economische eenheid vormt (maar door combinatie met andere wegtrajecten van RWS, de provincie of gemeenten er wel een economische eenheid van

- te maken zou zijn). Ook dit punt zal eerst helder moeten worden, vóór Rijkswaterstaat in specifieke arrangementen delen van het netwerk voor een langdurige periode bij private partijen in handen geeft;
3. Rijkswaterstaat heeft meer ervaring met DB(M) dan met DBFM, de kansen op een goede uitkomst (het daadwerkelijk verzilveren van de geschatte efficiencywinst) zijn bij een DB(M) groter;
 4. de kansen voor een vergaande innovatieve benadering (zoals DBFM, concessie, inclusief gebiedsontwikkeling) zijn veel gunstiger bij de N31 Haak om Leeuwarden (verkenning). Bij dat deel van de N31 zijn er grote mogelijkheden om ambities te bundelen (combinatie tussen de aanleg van de weg en de aanleg van de Zuidwestflank van Leeuwarden) en staan we in het proces nog vóór de planstudiefase, zodat integrale planontwikkeling op basis van doelstellingen, en uitmondend in functionele eisen mogelijk is. Op het moment dat keuze van de marktbenadering voor dit project in beeld komt (bij een vergaande, innovatieve benadering bij de start of halverwege de planstudie), mag je verwachten dat er helderheid is over de rijkspositionering (Wegautoriteit) en de netwerkfilosofie. Rijkswaterstaat kan dan vanuit deze visie en kaders vormgeven aan een innovatief arrangement voor de N31 Zuidwest Leeuwarden.

Op het moment van totstandkoming van dit rapport ligt de uiteindelijke keuze voor de marktbenadering nog niet geheel vast, aangezien hierover overleg plaatsvindt tussen Verkeer en Waterstaat en (het Kenniscentrum PPS van) Financiën.

De scope

Bij de scope van de N31 moet een onderscheid worden gemaakt tussen:

- de scope die scherp en veelal in technische zin moet worden vastgelegd als basis voor traditionele uitvoering; een scherpe omschrijving van het product dat tegen het vastgestelde budget op de klassieke wijze kan worden gerealiseerd;
- de scope die de basis vormt voor de innovatieve of PPS-marktbenadering, die meer een bandbreedte aangeeft op basis van functionele eisen, waarbinnen marktpartijen de ruimte krijgen om met innovatieve en kostenbesparende oplossingen te komen.

De eerste scope is inclusief de voorgestelde versoberingsvoorstellen en is de basis voor het bepalen van het projectbudget. Het vormt bij een innovatieve marktbenadering de terugvaloptie: op basis van die scope kan het project op de klassieke wijze worden gerealiseerd.

De tweede scope is de scope zoals vastgelegd in het Tracébesluit (TB), nader uit te werken (om te werken) in een functioneel programma van eisen. Deze scope vormt de basis voor de marktbenadering, waarbij een aandachtspunt is of de financiële polsstok (voortkomend uit de eerste scopebepaling) toereikend is om het project conform TB te realiseren. De spanning tussen TB en financiële polsstok moet een realistische zijn; verstreckende versoberingen worden in het Programma van Eisen verwerkt.

Mogelijke marktbenadering voor de N31 Leeuwarden-Nijega

De marktpartijen kunnen op basis van een Programma van Eisen gevraagd worden aanbiedingen te doen voor een DB en een DBM.

In dit Programma van Eisen wordt als uitgangspunt genoemd het Tracébesluit (TB) voor Rijksweg 31. Daarnaast echter wordt ook aangegeven dat het huidige TB niet volledig voor het in het MIT gereserveerde

bedrag kan worden gerealiseerd. De markt wordt gevraagd met een voorstel te komen dat enerzijds binnen de financiële polsstok van het MIT ligt en anderzijds zo goed als mogelijk aan het TB tegemoet komt.

Rijkswaterstaat geeft in Programma van Eisen aan welke vrijheidsgraden gehanteerd mogen worden binnen het kader dat het TB verschaft. Deze vrijheidsgraden worden gebaseerd op de scopebrief van Rijkswaterstaat aan DGP betreffende RW 31. Dit houdt in dat het uit te bouwen traject verkort wordt met 700 meter, waardoor een verdubbeling van een viaduct niet nodig is, maar dat de functionaliteit van de beide overige kunstwerken (brug en aquaduct) gehandhaafd dient te blijven. Eén en ander hangt overigens nog sterk af van de beslissing van DGP op de voorstellen van Rijkswaterstaat. De breedte van de wegverharding kan, conform de scopebrief wel gevarieerd worden, zij het met vergaande consequenties voor het toekomstig beheer en onderhoud.

Aan een marktpartij wordt ten behoeve van de aanbidding voor een DB dan wel DBM contract nogal wat inspanning gevraagd. Om het aantal partijen te beperken ligt het voor de hand een pré-kwalificatie te doen, waarin onder andere een globaal plan moet worden ingediend. Op basis van onder andere deze globale plannen kan een beperkt aantal partijen (niet meer dan drie) worden geselecteerd die een gedetailleerde aanbidding doen. Voor het werk dat zij hiervoor dienen te verrichten, zou een vergoeding van de opdrachtgever tegenover kunnen staan.

De vraag op basis van welke criteria de keuze wordt gemaakt voor de partijen die een gedetailleerd ontwerp mogen maken, vereist overigens nog de nodige aandacht. Intensieve samenwerking tussen de regionale directie en Hoofdkantoor is hierbij essentieel.

De PPC plus het Beleidsadvies van directie Noord-Nederland vormen eveneens een goed uitgangspunt voor DGP om de minister te adviseren.

4 PPS-potentie van de Haak om Leeuwarden

4.1 Situatieschets

In het kader van de verkenning RW 31 Leeuwarden is een oriëntatie verricht naar de PPS-mogelijkheden. Hierbij is nadrukkelijk niet alleen PPS van de Rijksweg bekeken, maar juist ook de totale gebiedsontwikkeling Zuidwestflank Leeuwarden.

Kort samengevat komt het erop neer dat vooral de combinatie van weg en gebiedsontwikkeling kansrijk wordt geacht door marktpartijen. Hoe eerder de private partijen daarbij worden betrokken, hoe beter. Daarom is het te overwegen het PPS proces reeds te starten in de planstudiefase.

In februari 2000 heeft er een gesprek plaatsgevonden tussen de burgemeester van Leeuwarden en de minister van V&W. Directie Noord-Nederland is door DGP geconsulteerd ten aanzien van een standpuntbepaling van de minister. Directie Noord-Nederland heeft feitelijke informatie verstrekt en geadviseerd om een planstudie te beginnen met daarin een vooronderzoek naar de PPS-mogelijkheden samen met de regio en private partijen. Dit zou goed kunnen in combinatie met de uit te voeren milieu-effect rapportage, waarbij dan met name goed naar de ontsluiting gekeken moet worden. DGP heeft de minister geadviseerd om te komen tot een verlenging van de verkenning.

Naar aanleiding van dit gesprek heeft de minister besloten dat directie Noord-Nederland en de gemeente Leeuwarden samen een verlenging van de verkenning uit gaan voeren, waarin inzicht wordt gegeven in:

- goedkopere en minder ingrijpende varianten, inclusief fasering in samenhang met de ruimtelijke ontwikkeling van de zuidwestflank van Leeuwarden;
- de mogelijkheden van kostendragers en financieringsmogelijkheden (inclusief medefinanciering door private partijen als optie);
- de mogelijkheden voor flankerend beleid en openbaar vervoer.

Het doel hiervan is het komen tot bestuurlijk en financieel haalbare varianten.

Naar aanleiding van een startoverleg wat vervolgens heeft plaatsgevonden tussen Rijkswaterstaat (HID, enkele afdelingshoofden en beoogd projectleider) en de gemeente (wethouder en enkele ambtenaren) is een gemeentelijke projectleider (extern) en een interne RWS-projectleider aangesteld. Deze krijgen de opdracht het project verder te trekken. De externe projectleider is door de gemeente ingehuurd om het totale project Leeuwarden Zuid aan te sturen.

4.2 PPS-leertraject N31 De Haak

4.2.1 Workshop De Haak (kick-off)

Het RWS Leertraject PPS is officieel van start gegaan met een kick-off meeting in de vorm van een workshop op 10 februari 2000. Hiertoe is een spelsituatie gecreëerd rond de casus de Haak om Leeuwarden. Doel van de

simulatie was de direct betrokkenen bij het Leertraject het grensverleggende karakter van PPS bij (initiatief), ontwikkeling en uitvoering van infrastructuur te laten ervaren, zowel qua rolverdeling als inhoudelijk.

Het grensverleggende karakter betrof:

- het initiatief/probleemhouderschap;
- de aantoonbare meerwaarde van PPS;
- de besluitvorming c.q. organisatie (procesarchitectuur);
- de (financiële) risicoverdeling.

De kick-off meeting heeft een aantal leerervaringen opgeleverd die als volgt kort zijn weergegeven:

- overleg tussen partijen zou in een gewijzigde setting dienen plaats te vinden die gebaseerd is op vertrouwen en de drive om gezamenlijk de problematiek op te lossen door deze eerst inhoudelijk te verkennen. Dit in tegenstelling tot een zeker wantrouwen en de houding dat wanneer de bestuurskern en HKW deelnemen aan overleg, dit automatisch tot een financieel commitment dient te leiden. Het overleg dient dan ook transparanter te worden;
- er wordt nog te veel gedacht in termen van PPS als de oplossing voor budgettaire problemen. Hiermee is PPS een doel, in plaats van een middel om meerwaarde in een project te creëren dan wel te arresteren;
- een belangrijke vraag is op welke wijze en op welk moment private partijen kunnen worden betrokken in het proces zonder Europese aanbestedingsregels te frustreren dan wel vroegtijdig te moeten committeren aan private partijen (waarbij eventuele voordelen ontstaan in de planstudiefase, later weer verloren gaan door gebrek aan concurrentie);
- hoe dient te worden omgegaan met het betonnen karakter van het MIT in relatie tot pogingen om projecten in de tijd naar voren te halen en vervolgens te reali-seren? Welke mogelijkheden zijn er?

4.2.2 Inventariserende checklist

In het kader van het RWS Leertraject PPS is tevens gewerkt aan het opstellen van een generieke checklist ter bepaling van de PPS-potentie van rijkswegenprojecten. De inventariserende checklist heeft een tweeledig doel:

- A. het verzamelen van objectieve basisgegevens die nodig zijn om de PPS-potentie van Rijkswaterstaatsprojecten in brede zin te bepalen. Deze gegevens dienen vervolgens als input voor het ontwikkelde afwegingskader;
 - B. het bepalen van de subjectieve, meer procesmatige knelpunten en randvoorwaarden om te komen tot een PPS. Deze gegevens dienen vervolgens als input voor het ontwikkelen van de procesarchitectuur.
- De checklist is, samen met het afwegingskader, opgenomen in het gedeelte "Vorbereiding/Warming Up" van de Leertrajectmap.

Het verzamelen van de objectieve basisgegevens ter bepaling van de PPS-potentie kent de opbouw "waarom, wat, wie, hoe en wanneer".

Dit heeft zich vertaald in:

- doelanalyse;
- probleemanalyse;
- omgevingsanalyse;
- samenwerkingsanalyse en procesanalyse.

De checklist is uitgetest middels een gesprek in februari 2000 met de projectleider van Rijkswaterstaat voor Haak om Leeuwarden en de project-

verantwoordelijke voor de aanbesteding van het traject Leeuwarden – Nijega.

4.2.3 Afwegingskader N31 Haak om Leeuwarden

De gegevens van de checklist zijn vervolgens gebruikt voor het invullen van het afwegingskader voor het project N31 Haak om Leeuwarden. Dit afwegingskader moet gezien worden als een instrument, een hulpmiddel en een schakelkast op basis waarvan één of meerdere voorkeursmodellen aangegeven kunnen worden. De uitkomst van het afwegingskader is een overzicht van (on)mogelijkheden van het project ten aanzien van PPS en waar mogelijk een voorkeursmodel.

Dit afwegingskader kan in eerste instantie alleen door Rijkswaterstaat ingevuld worden en in tweede instantie gezamenlijk met de gemeente Leeuwarden. Later kunnen ook private partijen hierbij betrokken worden. Het afwegingskader is een denkmodel en hulpmiddel om uiteindelijk gezamenlijk tot een voorkeursmodel te komen. Op grond van het voorkeursmodel kunnen betrokken partijen vervolgens de stappen om hiertoe te komen aangeven (procesarchitectuur). De invulling van het afwegingskader is gecheckt bij de projectleider van directie Noord-Nederland. Het ingevulde afwegingskader voor N31 Haak om Leeuwarden is opgenomen in Bijlage 1. De uitkomsten van het afwegingskader zijn samengevat in paragraaf 5.2.

4.2.4 Verlengde Verkenning

Als voorbereiding op het uitvoeren van de verlengde verkenning hebben Rijkswaterstaat directie Noord-Nederland en de gemeente Leeuwarden gekozen voor het opstellen van een gezamenlijk Plan van Aanpak, waarbij de methode "strategische keuze benadering" de kern zal vormen. Dit is een methode die een aantal logische en iteratieve stappen kent. Kenmerk hiervan is dat het voeren van onderhandelingen wordt uitgesteld. Er wordt meer gezocht naar de achterliggende argumenten en doelstellingen die partijen nastreven. Het Plan van Aanpak wordt verder uitgewerkt door Rijkswaterstaat directie Noord-Nederland met gedeeltelijke ondersteuning van Rijkswaterstaat afdeling Markt, Akro Consult en NIB Consult in het kader van het PPS-leertraject; de inhoudsopgave en aanpak is hiertoe in maart 2000 besproken.

Eind maart 2000 hebben de gemeente en Rijkswaterstaat verder afgesproken om gezamenlijk een externe adviseur aan te stellen die het proces als totaal trekt.

Het voordeel hiervan is dat de beide projectleiders verder hun handen vrij hebben. Deze beoogde externe adviseur is begin april benaderd.

Tijdens een bijeenkomst van het kernteam (directie Noord-Nederland en de gemeente Leeuwarden) is het volgende besloten:

- andere overheden (provincie Friesland, ministeries van VROM, EZ en LNV (ruilverkaveling)) kunnen vooralsnog niet volop in het proces meedoen, maar worden wel betrokken en op de hoogte gehouden middels een adviesgroep;
- de gehele interne verkeersproblematiek van de gemeente Leeuwarden wordt niet betrokken in het project;
- de kosten die gemaakt worden voor ontwerp en de kostenraming worden gedeeld tussen beide partijen.

Rijkswaterstaat directie Noord-Nederland geeft te kennen dat zij behoefte

heeft aan ondersteuning en denkt erover om een eigen adviseur voor het project in te schakelen. Immers, ten aanzien van gecombineerde infrastructuur en gebiedsontwikkeling zijn vele aspecten volledig nieuw voor Rijkswaterstaat directie Noord-Nederland en zij heeft behoefte aan contra-expertise, mede gezien het feit dat de gemeente wel een eigen projectleider heeft met ervaring op het terrein van gebiedsontwikkeling.

4.3 Vervolg

Gezien het besluit van de Minister van Verkeer en Waterstaat om samen met de gemeente Leeuwarden een verlengde verkenning uit te voeren, wordt voor de N31 De Haak, feitelijk al gekeken naar publiek-publieke samenwerking. Om deze reden is deze overzichtsnota mede opgesteld. Niet alleen wordt hierin de genomen besluiten en positiebepaling van Rijkswaterstaat tot nu toe aangegeven, maar wordt ook een voorstel gedaan om deze nader vorm te geven, om niet te worden ingehaald door de realiteit.

De gemeente Leeuwarden heeft te kennen gegeven zo snel mogelijk voortgang te willen maken en zelfs al met marktpartijen te willen praten. Het is daarom wenselijk om de projectleider van Rijkswaterstaat directie Noord-Nederland, versneld te faciliteren in zijn gesprekken met de gemeente Leeuwarden. De projectleider heeft aangegeven sterk de behoefte te hebben aan handvaten voor deze gesprekken en ondersteuning in beide fasen. Daarbij deden zich in principe twee opties voor:

- A. HKW verstrekt een opdracht aan de externe adviseurs van het Leertraject ter begeleiding van directie Noord-Nederland betreffende De Haak, voor de publiek-publieke samenwerking en de feitelijke publiek private samenwerking. Concreet betreft dit de begeleiding van de projectleiding van directie Noord-Nederland, explicitering van leerervaringen voor het RWS Leertraject PPS en facilitering van de Haagse besluitvorming;
- B. Directie Noord-Nederland en HKW verstrekken twee aparte opdrachten aan de externe adviseurs; directie Noord-Nederland voor de begeleiding en ondersteuning van haar projectleiding ten behoeve van een mogelijke PPS voor De Haak. HKW voor de explicitering van leerervaringen voor het Leertraject en de facilitering van de Haagse besluitvorming.

De voorkeur van directie Noord-Nederland en HKW is uitgegaan naar variant B, zodat per onderdeel een duidelijke opdrachtgever-opdrachtnemer relatie, aansturing en verantwoording ontstaat.

4.4 Conclusies

4.4.1 Vaststellen belang Verkeer en Waterstaat

Het belang van Verkeer en Waterstaat bij het project N31 Haak om Leeuwarden is feitelijk verwoord in de verkenning voor de Rijksweg 31 Leeuwarden. Kort samengevat wordt gesteld dat de Rijksweg 31 niet voldoet aan de congestienormen van het Rijk die gelden voor dit type weg en dat door de sterke groei van het autoverkeer de situatie in 2010 slecht zal zijn. Uit de vergelijking van de alternatieven die tijdens de verkenning in beeld zijn gekomen – benutting, optimalisatie en het openbaarvervoer/fiets/rekeningrijden – blijkt dat deze onvoldoende oplossing bieden voor de verkeers- en vervoersproblemen

Naast de drie bovengenoemde alternatieven zijn ook twee andere alternatieven onderzocht. Het alternatief bundeling leidt tot een aanmerkelijke verbetering van de verkeersafwikkeling. Het alternatief De Haak betekent een oplossing voor de afwikkelingsproblemen op Rijksweg 31. In beide alternatieven verbetert de verkeersveiligheid; het alternatief De Haak leidt tot het grootste ruimtebeslag, maar tevens zijn de economische effecten het gunstigst.

Uit de globale kostenramingen blijkt dat de oplossing De Haak het duurste is met 455 miljoen gulden, gevolgd door de bundelingsvariant met 310 miljoen gulden.

De minister heeft aangegeven dat ze beide varianten te duur vindt voor de oplossing van de verkeersproblematiek. Het belang van Verkeer en Waterstaat is het vinden van een oplossing die zowel recht doet aan de verkeersproblematiek als die ook kosteneffectief is, c.q. financieel acceptabel. Verkeer en Waterstaat is zich bewust van de belangen van de gemeente Leeuwarden ten aanzien van de ruimtelijke ontwikkelingen van Leeuwarden zuid-west.

4.4.2 Overige probleem- en regiehouders De Haak

Uit gesprekken met RWS directie Noord-Nederland, met als hulpmiddel de inventariserende checklist, kunnen kort samengevat de volgende overige probleem- en regiehouders aangegeven worden. Daarbij is een onderscheid gemaakt naar publieke en private probleemhouders:

Tabel 4.1
Overzicht van belanghebbende partijen

Overige Probleemhouders		Regiehouders
Publiek:	Privaat:	Publiek:
Gemeente	Lokaal en regionaal bedrijfsleven	Gemeente
Provincie		Provincie
VROM		VROM
LNv		
EZ		

De gemeente Leeuwarden heeft groot belang bij de aanleg van een Zuidwestring rond de stad. Door de aanleg ervan wordt de ontwikkeling van de Zuidwesthoek mogelijk, zonder dat de stad doorsneden wordt door de huidige rijksweg N31. Door de aanleg van een ring kan een compacte stad gerealiseerd worden en kunnen de nieuwe uitleglocaties goed ontsloten worden. De gemeente heeft een landelijke opgave met betrekking tot woningbouw (Vinex) en de ontwikkeling van bedrijventerreinen.

De gemeente is gezien haar grondposities en publiekrechtelijke rol (bestemmingsplan) tevens regiehouder als het gaat om de gebiedsontwikkeling.

De provincie Friesland heeft eveneens belang bij de aanleg van een Zuidwestring rond Leeuwarden, gezien de economische meerwaarde en ontwikkeling die een verbeterde bereikbaarheid oplevert. Zij is tevens regiehouder als het gaat om de infrastructuur- en de gebiedsontwikkeling gezien haar publiekrechtelijke rol (streekplan).

Ook het ministerie van VROM is probleem- en regiehouder vanuit haar formele rol in het tracébesluit en vanuit haar rol ten aanzien van gebiedsontwikkeling en de Vinex-bouwopgave waarmee de gemeente Leeuwarden is belast.

Voorts is het ministerie van LNv voor een gering deel probleemhouder, omdat een aantal herverkavelingsopgaven binnen het te ontwikkelen

gebied liggen. Als laatste heeft ook het ministerie van EZ belangen in die zin dat er tijdig goed ontsloten bedrijfsterreinen beschikbaar komen, juist ook om de bedrijvigheid in het noorden van het land te stimuleren.

De private probleemhouder is het regionale bedrijfsleven die gebaat is bij een tijdige ontwikkeling en een goede ontsluiting van bedrijfs- en kantoorlocaties. Ook de toekomstige bewoners van de Vinexlocaties zijn gebaat bij een compacte, veilige en goed ontsloten stad. Deze partijen zijn echter geen regiehouders.

4.4.3 Meerwaarde van een PPS

Voor het gedeelte van de N31 rond Leeuwarden is een verkenning afgerond. De minister heeft het besluit genomen een verdieping van de verkenning te verrichten. Er is nog geen besluit genomen tot een planstudie en binnen het MIT is er tot 2010 geen financiering van de oplossing van het probleem voorzien.

Gezien de belangen van de verschillende probleemhouders kan in het kort de volgende convergerende meerwaarde geschetst worden, waarnaar gestreefd zou kunnen/moeten worden:

1. vervroegen van de aanleg;
2. aanboren van opbrengsten; value-capturing;
3. verhogen van de prijs/kwaliteit verhouding door optimalisatie van infrastructuur- en gebiedsontwikkeling.

Ad.1 Vervroegen van de aanleg

Het vervroegen van de aanleg impliceert niet alleen de aanleg van een Zuidwest ring rond Leeuwarden, maar ook een tijdige aanleg, afgestemd op de omringende gebiedsontwikkeling. Leeuwarden is immers gebonden aan de tijdige ontwikkeling van woon-, kantoor- en bedrijfslocaties. Mogelijkheid tot uitstel ervan is beperkt, wat niet alleen geldt voor de feitelijke realisatie, maar ook voor de gehele planontwikkeling en het doorlopen van publiekrechtelijke procedures. Als eenmaal is gekozen voor een stedelijke ontwikkeling zonder Zuidwestring, bepaald dit de stedelijke structuur voor de komende decennia. Het eventueel later aanleggen van een Zuidwestring biedt dan ook naar alle waarschijnlijkheid veel minder meerwaarde en geen mogelijkheden voor een afstemming tussen de gebieds- en infrastructuurontwikkeling.

Ad.2. Aanboren van opbrengsten; value-capturing

De mogelijke aanleg van een Zuidwestring verhoogt in sterke mate de ontwikkelings- en opbrengstpotentie van de aangrenzende gebiedsontwikkeling. Gezien de hoge kosten van het alternatief De Haak is financiële verevening, afroaming tussen de partijen die de opbrengsten ontvangen en de partij die de kosten maakt een noodzakelijke voorwaarde.

Uit de oriëntatie op PPS-mogelijkheden blijkt dat de marktpartijen het PPS-potentieel voor Rijksweg 31 gecombineerd met de gebiedsontwikkeling in de Zuidwestflank van Leeuwarden onderschrijven.

Voorts blijkt dat er ook mogelijkheden zijn om voor het infrastructuurdeel (N31) apart een PPS-constructie te realiseren door bijvoorbeeld een DB(F)M contract. Tolheffing wordt door de private partijen markttechnisch als niet haalbaar beschouwd in de regionale context.

Ad.3. Verhogen van de prijs/kwaliteit verhouding

Door optimalisatie van de infrastructuur- en gebiedsontwikkeling kan

additionele meerwaarde gecreëerd worden doordat daadwerkelijk een integrale ontwikkeling plaats vindt in plaats van een separate aanpak voor de infrastructuur en de gebiedsontwikkeling. Zo kan geoptimaliseerd worden naar tracé (bundeling met bestaande infrastructuur), naar bodem(vervuilings)situatie, op- en afritten, zandbalans, et cetera.

4.4.4 Haalbaarheid PPS en positiebepaling Verkeer en Waterstaat

De haalbaarheid van een PPS wordt op moment van schrijven van deze nota onderzocht door een verdieping van de verkenning, waarbinnen ook specifiek de PPS-mogelijkheden onderzocht worden op hun haalbaarheid. Deze mogelijkheden worden in gezamenlijkheid met de gemeente Leeuwarden geïnventariseerd met behulp van de methode "strategische keuze benadering", zoals al eerder aangegeven. Het in gezamenlijkheid opgestelde Plan van Aanpak voorziet in de volgende stappen, die eind oktober 2000 afgerond dienen te zijn:

1. ontwikkelen denkrichtingen;
2. toetsen realiteitswaarde denkrichtingen;
3. toetsen haalbaarheid denkrichtingen;
4. bestuurlijke haalbaarheid.

Stap 2 en 3 zijn gericht op het inhoudelijk toetsen van de PPS-mogelijkheden. Bij een positieve uitkomst ervan kan stap 4 genomen worden; de bepaling van de bestuurlijke haalbaarheid. Afhankelijk van de uitkomst van stap 3 zal Verkeer en Waterstaat eveneens haar positie moeten bepalen binnen stap 4, naast de gemeente Leeuwarden (en de provincie Friesland).

4.5 Voorkeursmodel

De overzichtsnota voorziet in de bepaling van een voorkeursmodel op grond waarvan Verkeer en Waterstaat in eerste instantie tot een eigen standpuntbepaling kan komen. Dit voorkeursmodel is bepaald met behulp van het afwegingskader zoals aangegeven in paragraaf 4.2.3. Dit afwegingskader is in eerste instantie alleen door Rijkswaterstaat ingevuld, maar kan voorts ook gezamenlijk met de gemeente Leeuwarden nader ingevuld en uitgewerkt worden. Later kunnen ook mogelijkerwijs private partijen hierbij betrokken worden.

Kort samengevat kunnen de uitkomsten als volgt weergegeven worden, op basis van voorlopige en deels ontbrekende gegevens.

Ten aanzien van de *infrastructuur* (regie: Rijkswaterstaat)

- een DB(M)-variant is niet wenselijk gezien het feit dat deze variant geen mogelijkheid biedt van (voor)financiering door private partijen. Gezien het feit dat V&W geen budget heeft gereserveerd tot 2010 voor De Haak, is dit wel een absolute noodzaak!
- een DBFMO-variant is mogelijk mits er een jaarlijkse betaling aan de wegexploitant plaats vindt. De betaling kan plaatsvinden door bijvoorbeeld een PPS-verband tussen de gemeente, provincie en de projectontwikkelaars die de gebiedsontwikkeling voor hun rekening nemen. Binnen de Verkenning N31 hebben private partijen aangegeven overigens geen voorkeur te hebben voor de tolheffingvariant;
- de ervaring die directie Noord-Nederland heeft met een DBF(M) en een DBFMO-variant is tot op heden gering. Wel is een PPC uitgevoerd voor het traject Leeuwarden-Nijega, maar dit betekent nog niet dat voor een omvangrijk project als De Haak voldoende ervaring is opgebouwd. Voor een DB(M)-variant is meer ervaring voorhanden.

Ten aanzien van de gebiedsontwikkeling (regie: gemeente Leeuwarden)

- een bouwclaimvariant is niet wenselijk c.q. mogelijk als de gemeente maar een beperkt deel van de strategische gronden in haar bezit heeft (inschatting < 50%). Een bouwclaimvariant is ook niet wenselijk als projectontwikkelaars niet vroegtijdig ingeschakeld worden tijdens de planvormingsfase om het plan te optimaliseren en daarmee de residuele grondwaarde;
- een concessievariant ten aanzien van de gebiedsontwikkeling is wenselijk als aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:
 - het merendeel van de strategische gronden is in handen van een beperkt aantal projectontwikkelaars, die bereid zijn om voor eigen rekening en risico en met verevening deelprojecten te ontwikkelen;
 - de ontwikkeling kan opgedeeld worden in een aantal overzichtelijke deelprojecten, zodat de gemeente gedurende de langdurige ontwikkeling nog mogelijkheden, voldoende regie heeft om het een en ander te kunnen bijstellen;
 - er is op dit moment onvoldoende zicht op bovengenoemde voorwaarden. Dit zal in wederzijds overleg met de gemeente en ontwikkelaars met substantiële grond-posities duidelijk moeten worden.

Het voorkeursmodel wat overblijft is een DBF-variant (met mogelijke toevoeging van de Maintenance en de Operate fase) voor de infrastructuur in combinatie met een Joint Venture-variant voor de gebiedsontwikkeling. De laatste variant heeft als grote voordeel dat gemeente en private projectontwikkelaars op gelijkwaardige basis de planontwikkeling op zich kunnen nemen. Tevens kent deze variant de mogelijkheid om al gedurende de planvormingsfase (voor het tracébesluit) het plan te optimaliseren (tussen infra- en gebiedsontwikkeling). De vroegtijdige selectie van een private GWW-partij speelt hierbij een belangrijke rol om daadwerkelijk een serieuze inbreng te krijgen van private partijen tijdens de planvormingsfase.

Het afwegingskader is een denkmodel en hulpmiddel om uiteindelijk gezamenlijk tot een voorkeursmodel te komen. Het afwegingskader kan mogelijkerwijs ingezet worden binnen de 'strategische keuzebenadering' op grond waarvan een gezamenlijk gedragen voorkeursmodel bepaald kan worden.

Bijlage 1 Ingevuld afwegingskader N31 Haak om Leeuwarden

.....

ANALYTISCH KADER											
		Belang	Van toepassing op:		Mogelijkheden per PPS-model:						
			Infra-ontw.?	Gebiedsontw.?	DB(M)	DBMF	DBFMO	Bouwclaim	JV	Conc.	
1. Doelstellingen RWS-NN											
-streven naar vermindering van kosten		+	Ja	Ja	+	+	+	+	+	+	+
-streven naar betere oplossingen		0	Ja	Ja	+	+	+	+	+	+	+
-streven naar value-capturing		++	Nee	Ja	0	0	0	+	+	+	+
-vervroegen van aanleg		++	Ja	Nee	-	+	+	0	0	0	0
Analyse projectkenmerken											
-scopeverbreding mogelijk?		++	Ja	Ja	+	+	+	+	+	+	+
-tracé en/of locaties nog open?		+	Ja	Ja	+	+	+	+	+	+	+
-functioneel aanbesteden mogelijk?		0	Ja	Ja	+	+	+	+	+	+	+
-ontwikkelingsmogelijkheden binnen streekplan toegestaan?		+	Ja	Ja	+	+	+	+	+	+	+
-marktpotentie vastgoed aanwezig? (geen concurrentiebeding?)		++	Ja	Ja	0	0	0	0	+	+	+
-profijtbeginssel toepasbaar? (Tolheffing)		0	Nee, geen tol	Ja	+	+	+	+	0	0	0
-grondposities gemeente en grotere projectontwikkelaars		+	Nee	Ja	0	0	0	-	+	+	+ voor beperkt gebied
+ * geeft aan dat er hier juist mogelijkheden zijn voor PPS tijdens de planvormingsfase!											

STRATEGISCH KADER										
Omgevingsanalyse Aanwezige stakeholders en hun belangen	Belang	Belang bij ontwikkeling van:		Mogelijkheden voor PPS						
		Infra-ontw.?	Gebiedsontw.?	DB(M)	DBMF	DBFMO	Bouwclaim	JV	Conc.	
-gemeente?	+	Ja	Ja	0	0	etc				
-provincie?	+	Ja	Ja	0	etc	etc.				
-VROM (Vinexlocaties)?	0	Nee	Ja	0	etc.					
-EZ (bovenregionaal bedrijventerrein)?	0	Ja (Langman)	Ja	0	etc.					
-LNV, (ruilverkaveling)?	-	Nee	Ja	0						
-regionale bedrijfsleven	0	Ja	Ja	0						
Samenwerkingsanalyse;positie aanwezige stakeholders										
-bereidheid bijdrage gemeente?	++	Ja	??	++	++	++	+	+		-
-bereidheid bijdrage provincie? (subsidies)	+	Ja	Nee	+	+	+	+	+		-
-bereidheid bijdrage VROM?	-	Nee	ja (Vinex)	0	0	0	+	+		-
-bereidheid bijdrage EZ?	0	Ja	??	+	+	+	??	??		-
-bereidheid bijdrage LNV?	-	Nee	Nee	0	0	0	0	0		0
-bereidheid bijdrage Reg. bedrijfsleven?	-	Nee	Nee	0	0	0	0	0		0
-bereidheid risicodragende participatie ontwikkelaars?	++	Nee	Ja	0	0	0	+	+		??
-bereidheid risicodragende participatie GWW-ers?	++	Ja	nee	+	??	??	0	0		0

BELEIDSKADER											
Procesanalyse	Belang	Van toepassing op:		Mogelijkheden voor PPS:							
		Infra-ontw.?	Gebiedsontw.?	DB(M)	DBMF	DBFMO	Bouwclaim	JV	Conc.		
Commitment binnen V&W: -medewerking Hoofdkantoor RWS	+	ja	ja	+	+	??	0	0	0		
-medewerking bestuurskern; verlengde verkenning	+	ja	ja	??	??	??	00	00	00		
-transparantie, openheid en vertrouwen tussen RWS en andere publieke partijen	+	groeiende, maar nog onvoldoende		-	-	-	nood- zakelijk	idem	idem		
-(vereiste) kennis en expertise van RWS-NN	0	groeiende	onvoldoende	+	0	0	nood- zakelijk	idem	idem		
-noodzaak van onafhankelijke procesmanager	0	P.L. aanwezig	ja, maar niet aanwezig	-	0	0	nood- zakelijk	idem	idem		
-etcetera											
Totaalscore (zonder weging)				13 - 2	12 - 1	11 - 1	12 - 1	13	9 - 4		
Totaalscore (met weging)				24 - 3	23 - 1	21 - 1	26 - 1	28	19 - 4		
Voorkeursmodel:				--	+	+ m.u.v. tolheffing	-	++	+ voor beperkt gebied		

Marktconsultatie N31 Leeuwarden-Nijega

AkroConsult
Instituut voor Bouwrecht
NIBConsult

Den Haag, Juni 2000

RWS Leertraject PPS

Voorwoord

.....

Rijkswaterstaat heeft in 1999 het project RWS Leertraject PPS opgestart teneinde PPS-leerervaringen binnen en buiten de organisatie op te doen, te bundelen en te ontwikkelen.

De adviesbureaucombinatie Akro Consult, NIBConsult en Instituut voor Bouwrecht ondersteunen dit RWS Leertraject PPS als externe adviseurs en brengen hun uitgebreide ervaring in de ontwikkeling van PPS'en in het Leertraject.

De N31 Leeuwarden-Nijega is bij het RWS Leertraject PPS gebruikt als praktijkcasus, waarbij concreet met PPS aan het werk kon worden gegaan.

Een stap in de besluitvorming om een infrastructuurproject als PPS aan te besteden is het opstellen van een zogenaamde Public Private Comparator, waarmee in een vroegtijdig stadium onderzocht wordt of en welke PPS-aanpak meerwaarde oplevert ten opzichte van een traditionele aanpak.

Voor het kunnen opstellen van zo'n PPC is informatie nodig van personen en organisaties die een goede inschatting kunnen maken van de verschillen tussen de diverse aanpakken. De deskundigen kunnen binnen RWS gezocht worden, maar ook buiten RWS, bij de marktsector.

Op een vrij laat stadium heeft RWS Directie Noord-Nederland besloten dat het nuttig zou zijn een beperkte Marktconsultatie te doen naar het aspect risico-acceptatie door marktpartijen.

Daarna is in discussie met het Hoofdkantoor RWS besloten deze beperkte marktconsultatie uit te breiden naar het aspect Efficiencyverschillen.

In deze publicatie worden de relevante notities van de marktconsultatie gebundeld. Het zijn de letterlijke teksten zoals ze zijn voorgelegd aan marktpartijen, inclusief een samenvatting van de resultaten van de consultatie.

Wij gaan er van uit dat deze publicatie diegenen zal helpen die een dergelijke marktconsultatie overwegen.

Ir. Drs. L.E. de Graaff

Namens Akro Consult, NIBConsult, Instituut voor Bouwrecht

Inhoudsopgave

Voorwoord 3

Inhoudsopgave 5

Deel 1: Beperkte marktconsultatie risico acceptatie private partijen 7

- 1 De aan de markt voorgelegde vragen 9**
 - 1.1 Inleiding 9
 - 1.2 Reikwijdte van de marktconsultatie 9
 - 1.3 Risico's; allocatie; acceptatie 9
- 2 Samenvattend verslag van de resultaten 13**
 - 2.1 Algemeen 13
 - 2.2 Generiek 13
 - 2.3 Risico's van tijdige oplevering conform PvE 13
 - 2.4 Risico's van Voorbereiding 14
 - 2.5 Risico's van het Ontwerp 14
 - 2.6 Politieke risico's van wijziging in beleid en regelgeving 15
 - 2.7 Risico's bij additionele inkomsten 16
 - 2.8 Risico's voor verkeersontwikkelingen 16
 - 2.9 Risico van beheer en onderhoud over 30 jaar 16
 - 2.10 Risico's van calamiteiten, force majeure 17
 - 2.11 Risico's van ongelukken; gevolgschade 17
 - 2.12 Risicoconditie weg bij overdracht 18

Deel 2: Aanvulling op Beperkte Marktconsultatie N31 inzake Efficiencyverschillen 19

- 3 De aan de markt voorgelegde vragen 21**
 - 3.1 Inleiding 21
 - 3.2 Projectgegevens 21
 - 3.3 Korte duiding van RWS-aanpak en PPS-aanpak 22
 - 3.4 Vraagstelling 23
- 4 Samenvattend verslag van de resultaten 29**
 - 4.1 Inleiding 29
 - 4.2 Vraag 1: Verschillen door B-driven en/of M-driven design 29
 - 4.3 Vraag 2: Verschillen door integraal management 30
 - 4.4 Vraag 3: Doorlooptijd 31
 - 4.5 Vraag 4: Meerwaarde 31
 - 4.6 Vraag 5: Extra voordeel bij (partiele) vernieuwing
Tracébesluit-eisen 31
 - 4.7 Vraag 6: Oorzaken van verschillen 31
 - 4.8 Vraag 7: Contractduur DBFM 32

Deel 1: Beperkte marktconsultatie risico acceptatie private partijen

.....

1 De aan de markt voorgelegde vragen

1.1 Inleiding

RWS onderzoekt op dit moment de haalbaarheid van een innovatieve aanbesteding voor de Rijksweg 31, gedeelte Leeuwarden – Nijenga. Hierbij wordt gekeken naar de mogelijke voor- en nadelen (met name financiële voordelen, maar ook maatschappelijke voordelen) van vormen van innovatieve aanbesteding ten opzichte van een traditionele aanpak door RWS.

Voor de kwantificering van de voor- en nadelen baseert RWS zich op een analyse van bereikte voor- en nadelen van vergelijkbare projecten in binnen- en buitenland, met name de UK. RWS voorziet op dit moment niet een consultatie van marktpartijen op dit punt.

Wel zou RWS een beperkt aantal marktpartijen willen consulteren op het punt van risico acceptatie.

Het ons inziens meest verstrekkende PPS-model is het zogenaamde concessiemodel voor 30 jaar (of meer), waarbij het project inclusief het beheer en onderhoud op de markt wordt gebracht in de vorm van een DBFM (Design Build Finance Maintain)-contract. Hierbij speelt de vraag of marktpartijen bereid zijn alle daarbij spelende risico's over te nemen van RWS. Aangezien er op dit moment in Nederland geen voorbeelden zijn van een 30-jarig concessiecontract, is het ook niet zeker of marktpartijen bereid en in staat zijn alle risico's over te nemen. Hierop zal deze marktconsultatie gericht zijn.

1.2 Reikwijdte van de marktconsultatie

Voor deze marktconsultatie wordt een beperkt aantal wegenbouw en onderhoudsbedrijven uitgenodigd, omdat RWS ervan uitgaat dat daarmee een voldoende inzicht wordt verkregen over de vraag van risicoacceptatie. Van de gesprekken zal een korte samenvatting worden gemaakt, zonder verwijzing naar specifieke ondernemingen.

De consultatie verplicht uiteraard tot niets en geeft ook geen recht op wat dan ook.

Desondanks hoopt RWS dat u de moeite wilt doen een doordacht antwoord te geven op de vragen. Het gaat er immers om een reële inschatting te maken van kans dat bij zo'n 30-jarige concessie er inderdaad marktpartijen blijken te zijn die hier op in zullen schrijven en het commitment van hun financiers hiertoe kunnen verkrijgen.

1.3 Risico's; allocatie; acceptatie

In het kader van een 30-jarige concessie, of DBFM-contract zullen risico's moeten worden geïnventariseerd, geanalyseerd en vervolgens gealloceerd. De allocatie is gebaseerd op het criterium of marktpartijen het optreden van het risico kunnen beïnvloeden en/of de gevolgen van optredende risico's kunnen en willen managen.

In beginsel zal de concessionair jaarlijks worden betaald op basis van de performance van de weg zoals beschikbaarheid, doorstroming verkeer, veiligheid gemeten in aantal verkeersongelukken, alsook het voldoen aan de normen voor veiligheidsdeviezen zoals strepen, borden, verkeersinformatie, en dergelijke

Het betalingssysteem zal erop gericht zijn de concessionair te belonen of te beboeten voor het niet / wel optreden van de overgedragen risico's.

(N.B. Naast de beloning of beboeting van de performance van de weg zit er natuurlijk ook al een beloning of beboeting in het feit dat de concessionair de wel begrote maar niet optredende kosten van risico's als voordeel in zijn zak houdt en omgekeerd de kosten van wel optredende risico's zelf moet nemen.)

- Levering weg conform Programma van Eisen.

In het Tracébesluit N31 zijn al een aantal belangrijke ontwerp eisen vastgesteld, deels in functionele termen, deels in termen van toe te passen constructies, materialen, xyz-coördinaten, en dergelijke. Van het Tracébesluit mag in beginsel niet worden afgeweken. Aanvullend zal RWS nog voorwaarden stellen zoals die gebruikelijk zijn bij Rijkswegen (zoals ten aanzien van een veilige weg, en dergelijke). Bij oplevering = openstelling weg (en waar nodig tijdens bouw) zal hierop worden gecontroleerd. De jaarlijkse betaling zal pas starten wanneer voldaan is aan alle eisen uit het Tracébesluit en de eisen en normen voor Rijkswegen.

De concessionair zal niet verantwoordelijk worden gesteld voor extra eisen die ontstaan doordat door het Tracébesluit beoogde doelen (bijvoorbeeld op het gebied van geluid of landschappelijke inpassing) niet worden gehaald.

- Voorbereiding voor start bouw.

RWS zal zorgen voor de grondverwerving.

De concessionair zal bij voorkeur verantwoordelijk zijn voor alle andere voorbereidende activiteiten zoals grondonderzoek, inpassing kabels en leidingen, verkrijging van vergunningen zoals voor milieu, bouw, lozing, kap, en dergelijke.

De concessionair zal ook verantwoordelijk zijn voor (het naleven van door RWS overeengekomen) afspraken met de archeologische dienst.

De concessionair zal ook verantwoordelijk zijn voor (het naleven van door RWS gestelde) afspraken inzake de vlotte en veilige doorgang van het verkeer tijdens aanleg.

De concessionair zal in algemene zin verantwoordelijk zijn voor (het naleven van door RWS gestelde of overeengekomen) afspraken met derden die een rol spelen bij een Rijksweg (ANWB, politie, controle RWS, enzovoort).

- Ontwerprisico's.

De concessionair zal verantwoordelijk zijn voor het ontwerp en alle kosten dragen voor fouten en risico's uit het ontwerp, zowel tijdens de bouw als tijdens het 30-jarige beheer en onderhoudsperiode.

- Tijdige oplevering = openstelling.

De concessionair krijgt vanaf de overeengekomen opleveringsdatum gedurende 30 jaar betaald. Iedere maand latere oplevering betekent een maand minder betaling. Eerdere oplevering betekent eventueel eerdere betaling.

Eventueel zal bij een latere openstelling van de weg daarenboven sprake zijn van een boete.

- Politieke risico's.
De concessionair zal betaald worden voor extra kosten en/of derving van inkomsten ten gevolge van politieke besluitvorming met betrekking tot de N31.
Evenzo zal de concessionair betaald worden voor extra kosten en/of derving van inkomsten ten gevolge van nieuwe eisen die in de toekomst worden gesteld ten aanzien van Rijkswegen (bijvoorbeeld verkeersinformatiesystemen, en dergelijke). De realisering van dergelijke nieuwe eisen zal in principe worden opgedragen aan de concessionair, maar eventueel zal de concessionair de realisering (en beheer en onderhoud) door een derde moeten mogelijk maken.
- Additionele inkomsten.
De kansen die marktpartijen zien in additionele inkomsten zullen ten dele tot uitdrukking komen in de biedingsprijs. Het verkrijgen van de van dergelijke extra inkomsten (ook de tijdens aanbesteding niet voorziene) zijn de verantwoordelijkheid van de concessionair. Inkomsten uit tol zou een optie kunnen zijn (maar lijkt op dit moment niet voor de hand te liggen).
- Beheer en onderhoud conform performance criteria.
De concessionair zal verantwoordelijk zijn voor alle kosten voor een goede performance van de weg (zoals schoonhouden, verlichting, en dergelijke).
De concessionair is verantwoordelijk voor al het dagelijkse, jaarlijkse en grote onderhoud dat nodig is voor de performance van de weg. RWS zal periodiek controleren of de weg voldoet aan de performance criteria (mede met het oog op de jaarlijkse betalingen). Indien de weg niet voldoet aan de gestelde eisen zal deze (tijdelijk) gesloten moeten worden. Dan zal er geen betaling zijn, maar daarenboven sprake zijn van een zeer hoge boete per dag.
De concessionair is verantwoordelijk voor (de nakoming van door RWS gestelde of overeengekomen) afspraken met de wegbeheerder. Voorzover er nieuwe afspraken worden gemaakt (of gesteld door RWS / de wegbeheerder) die niet overeengekomen zijn in het contract, zal de concessionair worden betaald voor de extra kosten en/of derving inkomsten.
- Calamiteiten, force majeure.
Calamiteiten en force majeure zoals neerstortende vliegtuigen, oorlogen, overstromingen, grondwaterrijzingen boven overeengekomen peil, en dergelijke zijn voor verantwoordelijkheid van RWS.
- Gevolgschade van ongelukken op de weg.
De in het contract voorziene gevolgschade van "normale" ongelukken zijn voor rekening van de concessionair.
Alle andere gevolgschade is voor verantwoordelijkheid van de RWS.
- Conditie weg bij overdracht einde jaar 30.
In het contract zullen de eisen ten aanzien van de conditie van de weg bij overdracht worden gesteld. Bij niet voldoen zal een boete moeten worden betaald, gedekt door een performancebond van voldoende omvang.

2 Samenvattend verslag van de resultaten

2.1 Algemeen

Op basis van de brief met bijlage van 4 april 2000 aan zeven private partijen zijn in de week van 17 april gesprekken gevoerd met deze partijen. De zeven partijen zijn pragmatisch geselecteerd. Vijf bouwers hadden in eerder stadium hun interesse uitgesproken inzake de N31. Twee andere bouwers heeft de projectleider toegevoegd. Door deze samenstelling ontstaat ons inziens een voldoende representatief beeld met het oog op onze huidige informatie behoefte.

De zeven bouwers zijn:

- Ballast Nedam, Grond en Wegen
- HBG Civiel
- Heijmans Infrastructuur en Milieu
- Koop G.W.W.
- Oosterhof Holman
- Reef wegenbouw
- Volker Wessels Stevin Infra Ontwikkeling

De interviews zijn gehouden aan de hand van de lijst van risico's in de toegezonden notitie. De geïnterviewden hebben deze opsomming van risico's aangevuld. Maar er is niet gestreefd naar volledigheid. Wel naar inzicht in de algemene houding tegenover categorieën van risico's.

Een concept verslag is toegezonden aan bovenstaande partijen voor eventueel commentaar. Desgewenst zal dit verslag beschikbaar gesteld worden aan andere geïnteresseerde private partijen.

2.2 Generiek

Aan private partijen gealloceerde risico's moeten duidelijk, meetbaar, voorspelbaar, berekenbaar en calculeerbaar zijn. Zo niet dan krijg je opslagen die op niets zijn gebaseerd, te hoog of te laag. Bovendien kan het project door de onvoorzienbare risico's onfinancierbaar worden.

2.3 Risico's van tijdige oplevering conform PvE

Deze risico's zijn bouwers gewend te nemen. Het hoort bij het normale vak.

Bij complexere DBFM-contracten kan sprake zijn van juridisering, waarbij grote, juridisch goed ondersteunde partijen een betere positie krijgen dan kleinere partijen.

Als tijdige oplevering een bonus/malus oplevert, dan zal de bouwer zijn werk er op plannen, rekening houdend met de economische afweging van de extra kosten ten opzichte van de bonus/malus. Kortom de risk/reward hiervan accepteert de bouwer.

De acceptatieprocedure bij oplevering/openstelling moet wel objectief zijn.

Dit vraagt om gekwantificeerde normen en gestandaardiseerde meetprocedures (die overigens ook nodig zijn tijdens de looptijd voor meting van bijvoorbeeld vlakheid, stroefheid, zakking, enzovoort).

Goed zou zijn een onafhankelijke derde de meting en de conformiteit met de norm te laten doen.

2.4 Risico's van Voorbereiding

Ten behoeve van het doen van biedingen hebben de biedende partijen gegevens nodig. Wie levert en garandeert gegevens voor het tenderboek? Als bidders extra gegevens willen, kunnen zij die dan zelf (laten) verkrijgen? Of kunnen bidders tot een gezamenlijke opdracht komen voor een onderzoeksbureau?

Als biedingen onderhavig zijn aan nadere gegevens, dan biedt dit de preferente bidder een (niet bedoelde) onderhandelingsruimte, die hij zal uitbuiten. Eventueel zal hij er al rekening mee houden in zijn geboden prijs.

Na bieding en selectie, zal de bouwer het risico voor alle (door hem eventueel geverifieerde) gegevens (voor grondprofiel, leidingen en kabels) overnemen en accepteren.

Gegevens ten aanzien van bodemvervuiling liggen genuanceerder, mede omdat het ook gaat om de (door de overheid) toegestane alternatieve aanwendbaarheid en/of schoonmaakkosten van vervuilde grond.

Archeologische vondsten zijn niet te voorzien. Maar gelet op de reeds aanwezige weg is het niet aannemelijk iets te vinden. Als er iets gevonden zou worden dan kan het tijdsverlies voor archeologisch onderzoek een onvoorzienbaar risico worden (tenzij er waterdichte afspraken met de archeologische dienst zijn gemaakt).

Het risico van grondverwerving zouden bouwers ook kunnen overnemen (omdat zij er via privaat-privaat compromissen sneller uit kunnen komen dan RWS, die geen verkeerde precedents kan hebben).

Een onvoorzienbare vertraging in vergunningverlening kan de bouwer niet overnemen.

De grondwaterstanden zullen door RWS gedefinieerd moeten worden en gegarandeerd (en bij afwijking is de schade claimbaar bij RWS).

2.5 Risico's van het Ontwerp

Bouwers zijn bereid de ontwerprijisico's te nemen voor de constructie, de met het ontwerp samenhangende beheer- en onderhoudskosten, alsook de betaling voor de performance van het project.

De verantwoordelijkheid voor de (functionele/performance) ontwerpcriteria liggen bij RWS.

De aan de ontwerpcriteria ten grondslag liggende verkeersprognose (aantal, asbelastingen, piekpatronen, en dergelijke) valt onder de verantwoordelijkheid van RWS, tenzij de private partij geacht wordt een verkeersrisico te nemen.

Het risico voor de uitvoeringstechniek en de bouwplanning nemen de bouwers ook.

Juist doordat ontwerp en uitvoering in een hand komen kan de bouwer zijn bouw, planning en uitvoeringswijze optimaliseren. Er zal wellicht wat langere tijd nodig zijn in de voorbereiding en het ontwerp, maar dat zal de bouwer zeker terug verdienen in geld en in tijd.

De bouwer zal een beschikbaar RWS-ontwerp eventueel overnemen, maar uiteraard na zijn eigen verificatie. Afhankelijk van de bouwer's eigen ontwerpcapaciteit zal hij eventueel ingenieurs-diensten (waaronder / met name die van RWS) inhuren.

Een bouwer ontwerpt met een expliciet oog voor economische optimalisaties. Hierbij betreft hij de 30-jarige B&O-termijn, zijn uitvoeringstechniek en materieel, zijn "werk met werk" mogelijkheden (mede lettend op zijn andere werken in uitvoering), en dergelijke. (Aldus zal de bouwer tot een gunstiger prijs komen, dan wanneer hij inschrijft op een RAW-bestek van RWS. Zie verder Deel 2 van deze publicatie.

De bouwer zal met oog op zijn 30-jarig risico voor beheer en onderhoud bij het ontwerpen ook een economische optimalisatie maken over de levensduur van het project (lifecycle costing, inclusief alle kosten die volgen uit risico's), alsook met het oog op het betaalmechanisme, kansen op bonus en risico van malus, en dergelijke.

De bouwers verwachten dat de economische optimalisatie over de lifecycle kosten leidt tot een degelijker constructie ten behoeve van een lager beheer en (groot)onderhoudsbudget.

Als bovendien de performancecriteria luiden in hoge normen voor vlakheid, zakking, en dergelijke zal deze tendens tot een degelijker constructie sterker worden. Immers, iedere dag dat de weg niet voldoet aan deze performancenormen zal de private partij genadeloos worden afgestraft met geen betaling en/of malus. Deze tendens leidt er toe dat de weg van een deugdelijker kwaliteit is in beheer, onderhoud, vlakheid, zakkingsvrij, niet-beschikbaarheid voor onderhoudswerk, en dergelijke dan de "standaard" RWS-weg. De weggebruiker heeft hier per saldo voordeel aan, maar de vraag is of dit maatschappelijke voordeel ook wordt meegewogen bij de financiële prijs vergelijking DBFM-aanpak met RWS-aanpak?

N.B. Hier speelt ook de vraag van de vergelijking tussen de bidders. Zal onderscheid gemaakt worden naar kwaliteitsniveau? En wie bepaalt dit kwaliteits-/deugdelijkheidsniveau?

2.6 Politieke risico's van wijziging in beleid en regelgeving

Aangezien de private partij de meerkosten van nieuw beleid en regelgeving niet in zijn jaarlijkse vergoedingsprijs kan verwerken (tenzij dergelijke kosten effecten tot uitdrukking komen in indexen) zal iedere extra wens of eis in dit geval verrekend moeten worden.

De marktconformiteit is min of meer vast te stellen (door vergelijkend onderzoek en benchmarking).

Er kan ook gebruik gemaakt worden van een aanbieding door een derde. Maar het opdragen van de extra wens of eis aan een derde partij leidt wel tot een groot interfacerisico ten laste van RWS.

Wijzigingen in de verkeerswet inzake bijvoorbeeld toegestane asbelasting zullen doorwerken als verhoging van de onderhoudskosten. De verrekenbaarheid hiervan lijkt op het vraagstuk van de verrekenbaarheid bij majeure afwijkingen van de verkeersprognose (die onder andere veroorzaakt kan zijn door beleidswijzigingen) waarop de aanbieding van de private partijen

waren gebaseerd. Dit hangt samen met het betaalmechanisme. Zie verder bij par. 8.

2.7 Risico's bij additionele inkomsten

Bouwers beamen de logica dat zij het risico nemen voor activiteiten die leiden tot extra inkomsten.

Het eventueel nemen van het risico van tolinkkomsten achten de meesten acceptabel, mits er voldaan wordt aan een aantal randvoorwaarden (zoals geen parallelle hoofdwegen die tolvrij zijn, en dergelijke). Ook is er dan een voorkeur om het niveau van de tol zelf te mogen bepalen (binnen randvoorwaarden, zoals het voorkomen / afkomen van monopoliewinsten). (N.B. De meeste private partijen verwachten een doorgaande groei van de automobiliteit).

2.8 Risico's voor verkeersontwikkelingen

In het DBFM-contract kunnen de risico's van de verkeersontwikkeling op verschillende wijzen spelen.

Het speelt een rol in de hoogte van de onderhoudskosten (meer verkeer, meer onderhoud).

Het kan ook in het betalingsmechanisme zitten. Bijvoorbeeld bij schaduwtol; maar indirect ook als er afgerekend wordt op de doorstroomsnelheid (afnemend bij meer verkeer); veiligheid; het aantal ongelukken (toenemend bij drukker verkeer); en dergelijke.

Indien RWS het kostenrisico of de opbrengstenkansen vanuit de verkeersontwikkeling niet wil leggen bij de private partij, dan kan dit door onder andere in het betaalmechanisme de onderhoudskostencomponent te vergoeden op basis van het verkeer (volume, asbelasting) en verder geen schaduwtol.

2.9 Risico van beheer en onderhoud over 30 jaar

Het nemen van 5- en 10-jarige beheer- en onderhoudscontracten komt al meer voor in Nederland en het buitenland. Daarbij gaat het om die beheertaken die RWS wettelijk mag overdragen.

Het nemen van een 30-jarig risico zou nieuw zijn. Afgezien van de invloed van de verkeersontwikkeling op de beheer en onderhoudskosten acht men het nemen van dit 30-jarig risico op zich te doen. De aanvaardbaarheid hiervan heeft mede te maken met de performance criteria voor beheer en onderhoud.

Maar misschien nog belangrijker is het vaststellen van de bandbreedte van onderhoud voor "normaal" weggebruik en vanwege "normale" gebeurtenissen. Of te wel, waar begint het onvoorziene onderhoudswerk ten gevolge van uitzonderlijk transport (bietencampagnes en schone weg en zichtbare verkeerstekens; vuilstortwagens elke dag door een nieuwe vuilstortlocatie), of een uitzonderlijke regenbui, sneeuwvui, en dergelijke?

Overigens merkten partijen op dat bij een 30-jarige termijn het toch wel zeker is dat er nieuwe eisen aan de weg worden gesteld, waardoor RWS en concessionair over meer/ander werk moeten onderhandelen. De concessionair zit dan min of meer in een monopoliepositie, want het contract ontbinden en een nieuwe partij selecteren zal RWS niet snel doen.

Een manier om hier uit te komen is het afsluiten van een 10 à 15-jarig contract (met optie voor verlenging) waarbij de conditie van de weg in het

laatste jaar (10 à 15) gedefinieerd is, en de zittende concessionair daar aan kan worden gehouden.

Naarmate de performance criteria in het betalingsmechanisme inzake de condities van beheer en onderhoud hoger zijn en de bandbreedte van normale gebeurtenissen breder is zal de private partij investeren in snel, groot / automatisch (materieel) en goed onderhoud (en neemt de beschikbaarheid van de weg dus toe ten opzichte van een standaard RWS onderhouds aanpak).

Een ander belangrijke vraag was de economische schaal voor beheer en onderhoud. Het 12,5 km wegstuk N31 is in meerdere opzichten geen economische eenheid. De private partij zal dan bijvoorbeeld RWS kunnen inhuren (voor het schouwen van de weg), of een in de regio werkende onderhoudsaannemer, dan wel zelf onderhoudspakketten erbij verkrijgen. Eenvoudiger nog is dat de private partij de gehele N31 in beheer en onderhoud krijgt (van Afsluitdijk tot Drachten) of alle rijkswegen in de dienstkring.

De meeste bouwers meenden dat zij in staat zijn het beheer en onderhoud tegen een voordeliger prijs te kunnen doen dan bij de traditionele RWS-aanpak van diverse onderhoudsbestekken. In dit kader wijzen de bouwers er op dat zij sterk zullen letten op het in stand houden van de constructie en zonodig eerder dan RWS gebruikelijk is, aan preventief onderhoud te doen, teneinde extra kosten later te voorkomen, alsook het risico van niet betaling door niet beschikbaarheid in verband met onderhoudswerkzaamheden.

Voorts is het belangrijk dat er duidelijke normen komen voor het in actie komen /uitrukken voor onderhoud, sneeuwruimen, en dergelijke. Dit moet niet alleen met het oog op de performance criteria in het betaalmechanisme, maar ook voor de veiligheid van de weg.

2.10 Risico's van calamiteiten, force majeure

Het is economisch logisch dat RWS deze risico's neemt (de wet van de grote getallen, die de kosten hiervan uitmiddelt geldt wel op landelijk niveau, maar niet voor 12,5 km weg). Een bouwer kan er weinig aan managen, afgezien van het minimaliseren van de gevolgen van de calamiteit of force majeure gebeurtenis. Het contractueel afspreken van deze verantwoordelijkheid voor de concessionair is moeilijk, maar tot op zekere hoogte mogelijk.

Hierboven is al gezegd dat er wel normen nodig zijn om de scheidslijn tussen het normale en extreme situaties, een calamiteit en force majeure te kunnen trekken.

2.11 Risico's van ongelukken; gevolgschade

Dit achten partijen een heel moeilijke categorie van risico's.

Private partijen wensen niet zonder meer aansprakelijk te zijn voor ongelukken, omdat de weg niet goed was.

In de USA is in verband met de vergaande claimcultuur gebruikelijk dat de private partijen "hun" weg voor f 1,- overdragen aan de overheid en leasen gedurende de concessie termijn.

RWS zal aansprakelijk zijn voor de normstellingen inzake een veilige weg.

De concessionair is aansprakelijk om deze condities permanent te leveren. Maar wat inzake het gedrag van de weggebruiker?

Wat is normaal aan ongelukken te verwachten op 12,5 km weg? En wat is normaal aan gevolgschade aan de weg te verwachten?

De gevolgschade aan andere zaken en personen dan de weg kan niet voor risico van de concessionair zijn.

2.12 Risicoconditie weg bij overdracht

Dit risico is te nemen, afhankelijk van de definitie van deze eindconditie.

Deel 2: Aanvulling op Beperkte Marktconsultatie N31 inzake Efficiencyverschillen

.....

3 De aan de markt voorgelegde vragen

3.1 Inleiding

Zoals reeds besproken tijdens onze gesprekken inzake risico-acceptatie, stelt RWS het zeer op prijs indien u een indicatief antwoord kunt geven op de vraag naar efficiencyverschillen van een DBFM-aanpak ten opzichte van een traditionele aanpak door RWS (aanbesteding op basis van bestekken).

Wij geven u in § 2 en in de bijlagen enkele globale gegevens uit het Tracébesluit. Voorts zullen wij in § 3 het verschil in DBFM-aanpak en RWS-aanpak kort duiden. In § 4 zullen wij onze vraag naar efficiencyverschillen rubriceren teneinde uw antwoorden te kunnen bundelen tot indicatieve bandbreedtes. (N.B. Wij zullen van uw antwoorden een samenvattend en geanonimiseerd verslag maken en niet ingaan op de bron van de antwoorden). Voorts zullen wij u vragen de belangrijkste oorzaken voor efficiencyverschillen aan te geven.

Wij stellen het zeer op prijs uw antwoorden op korte termijn (binnen 2 weken) te vernemen.

Wij realiseren ons dat het moeilijk is op basis van weinig gegevens en op korte termijn een goed antwoord te geven. Indien u van mening bent dat u geen zinvol antwoord kunt geven, dan horen wij dat graag. Ook bestaat de mogelijkheid uw antwoord nog mondeling toe te lichten (L.E. de Graaff, 070 342 53 53).

Wij zullen u de conceptverslagen van zowel de Consultatie Risico-acceptatie als Efficiencyverschillen toesturen.

Zoals u reeds is verteld zal RWS de komende maanden een besluit nemen inzake de aanbestedingsvorm voor de N31. Naast uw antwoord zal RWS zich inzake de kansrijkheid van een PPS-aanpak baseren op de uitkomsten van andere onderzoeken.

3.2 Projectgegevens

Voor uw oriëntatie hebben wij als bijlage toegevoegd het relevante deel uit het Tracébesluit (exclusief de overwegingen), Tabel 1 'kunstwerken en aansluitingen' en het Lengteprofiel.

In het Tracébesluit kunt u lezen dat reeds een belangrijk aantal technische oplossingen en maatregelen is vastgelegd. Hiervan mag dus niet worden afgeweken. Wel zullen wij u in § 4 aanvullend de vraag stellen hoeveel extra efficiencyvoordelen u ziet, indien er nog geen Tracébesluit was genomen en u mee had kunnen werken aan de opstelling van het Tracébesluit, dan wel dat er een Tracébesluit op basis van prestatie-eisen was opgesteld.

Volgens de huidige begroting van RWS vormen de kunstwerken circa 55% van de totale Bouwkosten. De kosten van de 12,5 km weg vormen de andere 45%. De weg loopt deels door zandgebied, deels door veengebied.

De kosten van ontwerp, bestek en toezicht voor RWS zullen in de orde van

grootte van de gebruikelijk percentages liggen, te weten 6 à 8%. Het ontwerp en bestek voor de weg en kunstwerken zijn / komen in de loop van dit jaar gereed. Alleen voor de Fonejachtbrug is slechts een voorontwerp gereed. De Fonejachtbrug is een interessant kunstwerk, mede met het oog op het beweegbare deel (circa 40% van de kostprijs van de brug) dat slechts enkele malen per jaar open moet voor de scheepswerf Bijlsma.

De kosten voor jaarlijks onderhoud (voor 12,5 km weg: asfalt, markeringen, maaien, paaltjes, haltes, verlichting, signalering, geleide rails, gladheidsbestrijding plus de kunstwerken, enzovoort) zou ruwweg gesteld kunnen worden op NLG 1 mln per jaar. Groot onderhoud aan de weg zou iedere 10 à 15 jaar kunnen plaatsvinden en zo'n NLG 15 à 20 mln per keer kunnen bedragen.

Aangezien wij u in § 4 zullen vragen naar het effect van een andere aanpak op de doorlooptijd dient u bij uw antwoord uit te gaan van een normale doorlooptijd bij dit type projecten van zo'n 5 à 6 jaar.

3.3 Korte duiding van RWS-aanpak en PPS-aanpak

In § 4 zullen wij vragen naar de efficiencyverschillen tussen verschillende aanpakken. Voor een goed antwoord zal duidelijk moeten zijn wat met wat moet worden vergeleken. Hiertoe zullen wij hieronder de aanpakken kort duiden. Deze duiding is vrij globaal en zal daardoor enigszins 'karikaturaal' overkomen. Wij rekenen erop dat u voldoende ervaring hebt met bijvoorbeeld de standaard RWS aanpak om de kort beschreven aanpak waar nodig verder en genuanceerder te kunnen duiden.

Bij een traditionele RWS-aanpak zal RWS het project eerst geheel (laten) ontwerpen, bestekken (laten) maken en dan een bouwaanbesteding organiseren. Voor de N31 zouden dat drie aparte aanbestedingen kunnen zijn, één voor de weg, één voor het aquaduct Greuns en een voor de Fonejachtbrug.

De winnende aannemer voert het project onder toezicht van RWS uit. Waar nodig zal er sprake zijn van meer / minder werk verrekeningen. Na oplevering zal het project in beheer en onderhoud worden gegeven aan de RWS-dienstring. RWS zal het jaarlijks onderhoud in een aantal pakketten aanbesteden op basis van bestekken. RWS doet zelf de schouw en dergelijke voor de weg.

Een groot onderhoudsbeurt (vervanging van de asfaltlaag) zal aanbesteed worden zodra dat nodig is en er budget voor is.

In het kader van dit onderzoek onderscheiden wij twee PPS-aanpakken. De eerste aanpak is te omschrijven als een DB-aanpak (DesignConstruct, oftewel Turnkey).

De tweede aanpak is een DBFM, zoals in onze eerdere notitie inzake de risico-acceptatie omschreven.

Uit de gesprekken met u is duidelijk geworden dat nog niet duidelijk is wat de optimale looptijd voor het M-contract zal zijn, 10 jaar of 30 jaar (of daar tussen in). Wij zullen in onze vraagstelling in § 4 beide looptijden onderscheiden.

Bij een PPS-aanpak wordt normaal gesproken uitgegaan van een prestatie of functioneel Programma van Eisen. Wij gaan er van uit dat bij een PPS-aanpak het totale werk (weg- en kunstwerken) als één contract op de markt komt.

De PPS-aanpak geeft de private partij de ruimte een eigen ontwerp te maken dat het beste past bij zijn ideeën inzake constructieve oplossingen, materiaalverwerving, uitvoeringstechnieken, faseringen, enzovoort. Gelet op het Tracébesluit N31 is de ontwerpvrijheid minder dan in een ideale PPS.

Bij dergelijke contracten zal de rol van RWS zich beperken tot controleren. Bij een DB-contract wordt de aannemer betaald bij oplevering. De aannemer zal een 10 jaars garantie geven.

Bij een DBFM-contract wordt de private partij jaarlijks (verdeeld in maandelijks termijnen) betaald voor de prestatie, zoals beschikbaarheid van de weg, doorstroomsnelheid, verkeersongelukken, en dergelijke. Hierdoor krijgt de private partij een incentive zijn ontwerp, bouw, beheer en onderhoud te optimaliseren. (Bij het beheer gaat het om de overdraagbare beheer taken zoals het schouwen, aansturen van het onderhoud, en dergelijke).

De rol van RWS beperkt zich tot controleren en het (laten) monitoren van de geleverde prestaties.

Bij een DBFM-aanpak zal het contract voorzien in de wijze waarop in de tijd ontstane, onvoorziene gebeurtenissen en wijzigingen worden bekostigd en uitgevoerd. Aannemelijk is dat grote wijzigingen met betrekking tot de constructie en het wegdek geprogrammeerd worden bij de grote onderhoudsbeurten.

3.4 Vraagstelling

Hieronder zullen wij een aantal invalshoeken voor efficiencyverschillen opsommen. Indien u volgens deze opsomming uw antwoord kunt geven, zou ons dat helpen bij de rubricering. Indien u echter liever op een andere manier onze vragen beantwoordt dan staat dit u uiteraard vrij.

Graag zouden wij van u indicatieve percentages van efficiencyverschillen horen, waarbij het efficiencyverschil gemeten wordt als procentueel effect op ontwerp- en bestek- en toezichtskosten, de totale bouwkosten, de contante waarde van de onderhoudskosten, of de contante waarde van de levensduurkosten bij een RWS-aanpak (waar nodig wordt dit hieronder benoemd).

Wij zijn niet alleen in de efficiencyverschillen geïnteresseerd, maar juist ook in de oorzaken van de efficiencyverschillen. Deze oorzaken kunt u per invalshoek kort aangeven, alsook bij de laatste vraag nader toelichten.

Met totale kosten bij een RWS-aanpak bedoelen wij zowel de begrote kosten als de overschrijdingskosten, kosten van optredende risico's, en dergelijke. Dit betekent bijvoorbeeld dat efficiencyverschillen bij het managen van risico's door private partijen ook uitgedrukt kunnen worden als percentage van de totale kosten.

De financieringskosten laten wij voor deze consultatie buiten beschouwing. (Normaal gesproken zijn de private financieringskosten hoger dan die van het Rijk, maar daar tegenover staat dat het Rijk bij PPS geen risico meer heeft voor additionele kosten voor zaken die bij de private partij zijn gelegd. Indien men het voordeel van de vrijwaring voor dit risico voor het Rijk meetelt, dan valt nog te bezien of publieke financiering per saldo goedkoper is.)

Doordat bij een DBFM-aanpak private partijen afgerekend worden op prestaties kan het zijn dat private partijen een kwalitatief beter project

realiseren, teneinde het risico van kortingen op de betaling te voorkomen. Omgekeerd zouden private partijen ook de afweging kunnen maken dat zo nu en dan een boete niet opweegt tegen de extra kosten van een 100% performance. Voorzover u van het één of het ander uitgaat horen wij dat graag.

Omdat wij ook geïnteresseerd zijn in het effect van een PPS-aanpak op de doorlooptijd zullen wij hier apart naar vragen. Het gevolg van een andere doorlooptijd op de kosten maakt echter deel uit van de gevraagde efficiencyverschillen. Met doorlooptijd bedoelen wij de tijd tussen gunning (van de bouw bij een RWS-aanpak en van het DB of DBFM-contract bij een PPS-aanpak) en oplevering / openstelling van de weg.

Vragenlijst

Vraag 1: Efficiencyverschillen van privaat ontwerpen
(uitgaande van de gerede ontwerpen en bestekken voor de weg, de kunstwerken, met uitzondering van de Fonejachtbrug, waarvoor alleen een voorontwerp is. (N.B. Bij een PPS-aanpak staat het private partijen vrij gebruik te maken van hetgeen RWS beschikbaar stelt, dan wel een eigen ontwerp te maken. Gaarne ook de belangrijkste oorzaak van het efficiencyverschil noemen. (Een verdere toelichting kunt u bij de laatste vraag geven).

	Als % van	DB-aanpak	DBFM 10 jaar	DBFM 30 jaar
Hogere/lagere Ontwerp-, Besteks- en Toezichtkosten	Ontwerp+ Bestek+Toezicht of Bouwkosten			
Hogere/lagere Bouwkosten door privaat ontwerp gericht op bouw- wijze aannemer	Bouwkosten			
Hogere/lagere bouwkosten door benutting 'werk met werk' kansen, grondbalans	Bouwkosten			
Hogere/lagere Maintain kosten door privaat ontwerp	Contante waarde Maintain kosten			
.....				

N.B.
U kunt per invalshoek een bandbreedte percentage geven, maar ook een totaal bandbreedte percentage voor verschillende of alle invalshoeken tezamen (aan te geven m.b.v.)-teken. Bandbreedtes van bijv. 0 – 5% of 2,5 – 5%, enz. In plaats van een bandbreedte percentage kunt u ook met + en - werken per invalshoek en onderin de tabel een totaal bandbreedte percentage).

Vraag 2: Efficiencyverschillen door integraal projectmanagement

	Als % van	DB-aanpak	DBFM 10 jaar	DBFM 30 jaar
Hogere/lagere bouwkosten door integratie contracten Weg, Aquaduct, Brug	Bouwkosten			
Hogere/lagere inkoopkosten materialen	Materiaal of Bouwkosten			
Hogere/lagere bouwkosten door eigen planning aannemer	Bouwkosten			
Hogere/lagere bouwkosten door geen 'meer/minder werk' verrekening	Bouwkosten			
Hogere/lagere kosten van overschrijdingen en risico's bij Bouw	Bouwkosten			
Hogere/lagere kosten van overschrijdingen en risico's Maintain	Maintain kosten of Bouwkosten			
.....				

Vraag 3: Efficiencyverschillen in doorlooptijd

(Het eerder of later openen van de weg wordt uiteraard beloond/bestraft. We gaan ervan uit dat deze bonus/malus bij PPS groter is dan bij de RWS-aanpak.)

	In jaren	DB-aanpak	DBFM 10 jaar	DBFM 30 jaar
Langer/kortere doorlooptijd van Ontwerpen Jaar langer/korter			
Langer/kortere doorlooptijd van Bouwen				
.....				

Vraag 4: Voordeel door verkrijgen van meerwaarde

	In % van	DB-aanpak	DBFM 10 jaar	DBFM 30 jaar
Bijvoorbeeld kabelstraat	Bouwkosten			
Bijvoorbeeld ander project erbij betrekken	Bouwkosten			
.....				

Vraag 5: Extra voordeel door Tracébesluit (partieel) te vernieuwen
(Het Tracébesluit zou partieel vernieuwd kunnen worden, maar dat kost minimaal 1 à 2 jaar doorlooptijd, alvorens met dat deel van het project kan worden begonnen. Wij vragen naar het extra voordeel t.o.v. de hierboven al genoemde voordelen)

	In % van	DB-aanpak	DBFM 10 jaar	DBFM 30 jaar
Bijvoorbeeld Fonejachtbrug	Bouwkosten Brug of Totaal project			
Aquaduct Greuns	Bouwkosten Aquaduct of Totaal project			
Weg, asfalt, o.i.d.	Bouwkosten Weg of Totaal project			
.....				

Vraag 6: Toelichting op de belangrijkste oorzaken van Efficiencyverschillen per type aanpak

Bij DB-aanpak:

-
-
-
-

Bij DBFM 10 jaar:

-
-
-
-

Bij DBFM 30 jaar:

-
-
-
-

Vraag 7: Wat acht u voor een DBFM-aanpak de optimale duur van onderdelen van het M-contract

Opmerkingen

4 Samenvattend verslag van de resultaten

4.1 Inleiding

De aanvulling op de beperkte marktconsultatie N31 is schriftelijk gehouden met behulp van een vragenlijst. In het algemeen hebben wij de indruk dat de respondenten de vragen goed hebben begrepen. Bij twee respondenten hebben wij nagebeld, hoe het antwoord geïnterpreteerd moet worden, hetgeen tot verheldering van de vraag en het antwoord leidde.

Mede door de spreiding in de antwoorden moeten wij stellen dat het nuttig zou zijn met alle respondenten een gesprek te hebben voor hun toelichting, gedachtegang, aanpak en dergelijke teneinde een logische verklaring te verkrijgen van de antwoorden per respondent en de verschillen tussen respondenten. Dit zou ons inzicht in de te behalen effecten van PPS vergroten, alsook hoe deze effecten in de tenderstrategie en contracteringsstrategie gemaximaliseerd kunnen worden. Door de aard van het lopende proces is er thans echter geen tijd voor deze toelichting (later hopelijk wel).

De vraag aan de respondenten is een moeilijke geweest: hoe anders, efficiënter, goedkoper en/of sneller zal u "het" doen vergeleken met de traditionele RWS-aanpak. Oftewel, de respondenten hebben hun "beeld en ervaring" van de RWS-aanpak vergeleken met hun "beeld en ervaring" van hun eigen aanpak.

Daar speelt nog doorheen dat sommige respondenten een duidelijk beeld van de N31 voor ogen hadden en anderen het meer generieke beeld van een RWS-aanpak.

Twee respondenten meldden dat het geven van antwoorden op basis van deze gegevens en bij geringe tijd voor analyse erg hachelijk is en dat de gegeven antwoorden derhalve als indicatief moeten worden beschouwd, zij het dat zij wel achter de gegeven tendenties staan.

Eén respondent vond het te moeilijk of had geen tijd om te antwoorden.

Hoe het ook zij, wij zijn van mening dat uit deze marktconsultatie toch wel een richting komt die voldoende waarde heeft voor het besluitvormingsproces ten aanzien van de N31.

Een concept samenvatting hebben wij toegezonden aan de respondenten voor eventueel commentaar.

4.2 Vraag 1: Verschillen door B-driven en/of M-driven design

Deze vraag gaat in op de effecten van een B-driven en/of M-driven ontwerp op de bouwkosten en/of de onderhoudskosten.

– effect bij DB:

Gemiddeld genomen is het antwoord dat B-driven ontwerpen de bouwkosten 5 a 10% doet dalen. Sommige respondenten geven daarbij aan dat zij wel een risico opslag nodig hebben voor de te nemen ontwerprisico's. Maar dergelijke risico's zou RWS bij een traditionele

aanpak (al dan niet begroot) ook hebben, en vallen dus in de vergelijking met de traditionele RWS aanpak (min of meer) weg;

- effect bij DBFM10 jaar:
 1. één respondent indiceert dat hij met het oog op lagere onderhoudskosten een degelijker en daardoor duurdere weg zal bouwen. Hierdoor zal het positieve effect van het B-driven ontwerpen op de bouwkosten lager worden en bijvoorbeeld dalen van 5 à 10% tot 5 à 8%. Daar tegenover staat het stevig dalen van de M-kosten, tot aan 25% toe;
 2. een aantal respondenten zien dit verschil minder en houden het effect van B-driven ontwerpen op 5 à 10% van de bouwkosten. Een respondent noemt onderhoudsvriendelijke asfaltsoorten;
 3. een respondent verwacht dat zijn opslagen voor risico dermate stijgen, dat het voordeel daalt tot 0 à 5%;
 4. een respondent neemt alle effecten tezamen (als effect op de NettoContanteWaarde van de lifecyclekosten) en komt dan all in tot hogere voordelen dan het bij DB genoemde.
- effect bij DBFM 30 jaar:

Dezelfde type antwoorden als bij 10 jaar, maar dan groter:

Ad 1. Bij de 30-jarige overeenkomst daalt het effect van een duurdere constructie op bouwkosten tot 0 à 5%, maar het effect op M-kosten stijgt tot aan 50% door veel lager groot onderhoud.

Ad 2. Dito als bij DB.

Ad 3. Door de te nemen grote risico opslagen wordt het effect op de bouwkosten negatief.

Ad 4. Het all in effect op NCW stijgt tot boven 10%.

Op respondent 1 na, zien de anderen de M-kosten zo'n 5 à 10% dalen.

Vraag 1 vroeg ook naar het effect op het niveau van de ontwerp, bestek en toezicht kosten. De meeste respondenten zien deze kosten dalen met circa 3% in termen van de bouwkosten.

4.3 Vraag 2: Verschillen door integraal management

Deze vraag gaat in op het effect van het hebben van alle contracten en het project managen in één hand, het kunnen doen van integraal management, het afstemmen van de werkonderdelen op elkaar en op de eigen werkorganisatie en het kunnen managen volgens de private sector aanpak, mogelijkheden en gewoonten (een private partij heeft nu eenmaal meer flexibiliteiten dan een overheidspartij).

De bij deze vraag genoemde voordelen komen boven op de bij vraag 1 genoemde voordelen. Er zijn daardoor geen verschillen voor de bouwkosten tussen DB en DBFM.

- Op een respondent na komen alle respondenten tot efficiencyvoordelen, die op zich niet sterk verschillen tussen DB of DBFM. Bij elkaar gaat het om voordelen van boven de 5%.
- Ook op M-kosten zien respondenten een voordeel van zo'n 5%, op dezelfde een na.
- Eén respondent ziet een groot nadeel in de M-kosten, omdat 12,5 km geen economische eenheid is, waardoor de voordelen van DBFM omslaan in een groter nadeel naarmate de contracttermijn langer wordt.
- Andere respondenten zien dit aspect van economische eenheid ook wel, doch gaan uit van de mogelijkheid tot het verkrijgen van voldoende kilometers.

4.4 Vraag 3: Doorlooptijd

Hier wordt gevraagd naar het effect op de doorlooptijd van zo'n 5 à 6 jaar na contractering aanleg zoals die bij een RWS-aanpak geldt.

- De respondenten zien geen probleem om de gewenste doorlooptijd te realiseren. Zij zullen wellicht langer tijd nemen voor een B-driven (met name naar uitvoeringstechniek en bouwplaatsmanagement) ontwerp, maar dit zullen ze zeker goedmaken tijdens de bouw.
- Meerdere respondenten noemen een kortere doorlooptijd (0,5 à 1 jaar korter).

4.5 Vraag 4: Meerwaarde

- Een respondent ziet een substantieel meerwaardevoordeel.
- De anderen zien op dit stuk van de N31 geen meerwaarde.

4.6 Vraag 5: Extra voordeel bij (partiele) vernieuwing Tracébesluit-eisen

- Een aantal respondenten zouden een partiele herziening Tracébesluit willen onderzoeken met het oog op kostenvoordeel.
- Een respondent noemt met name de Fonejachtbrug.
- Een respondent signaleert in het algemeen een groot voordeel van het in bouwteam verband maken van een Tracébesluit, en schat dit voordeel op 10 à 20%.

4.7 Vraag 6: Oorzaken van verschillen

- Voor DB noemen de respondenten: tijdwinst (= kostenwinst) door B-driven ontwerp, voordelen door integratie, helder functioneel programma van eisen om vervolgens te ontwerpen. Tijdens de voorbereiding wordt het ontwerp continu getoetst op uitvoerbaarheid, zodat eventueel ontwerpfouten niet pas tijdens de bouw worden ontdekt en gecorrigeerd moeten worden. Door integraal projectmanagement zal er (op basis van beschikbaarheid) efficiënter materiaal worden ingekocht en materieel worden ingezet.
Als nadelen worden genoemd de grotere risico's die ze op zich moeten nemen en de langere voorbereidingstijd die ze nodig hebben (maar in de bouwtijd zullen terug verdienen).
- Voor DBFM 10 jaar noemen de respondenten als additionele verschillen ten opzichte van DB: steviger bouwen, lifecycle-optimalisatie, integraliteit, combineren van O-contracten. Door de 10-jarige garantie op onderhoud door de bouwer behoeft RWS minder te controleren.
Als nadeel worden genoemd de hogere financieringskosten (N.B. niet meegeteld in de efficiëncynadelen) en de hogere juridische kosten.
- Voor DBFM 30 jaar noemen de respondenten als additionele verschillen: verlaging/vertraging groot onderhoud door steviger constructie.
Als nadeel wordt genoemd dat de risico's over 15 jaar en langer niet te overzien zijn, hetgeen leidt tot een hogere risico-opslag, dan wel de kosten van heronderhandeling van de contractvoorwaarden.

4.8 Vraag 7: Contractduur DBFM

De vraag naar de beste contractduur geeft een gespreid beeld:

- 10 jaar;
- 10 à max 15 jaar;
- 15 à 30 jaar;
- meer dan 20 jaar;

een respondent deelt het in naar type onderhoud:

- voor beton meer dan 30 jaar;
- voor asfalt 10 à 30 jaar;
- groen 1 à 5 jaar.

Quick Scan Slibdepot Koegorspolder

Mogelijkheden voor een PPS-aanpak bij de aanleg en exploitatie van het
slibdepot Koegorspolder

Akro Consult
Rijkswaterstaat

Den Haag, juni 2000

RWS Leertraject PPS

Inhoudsopgave

.....

Inhoudsopgave 3

1	Aanleiding	5
2	Aanpak van de Quick Scan	7
2.1	Vorbereiding	7
2.2	Uitvoering	7
3	Bevindingen uit de Quick Scan	9
4	Beantwoording van de vragen	11

.....

Bijlagen

Bijlage 1	
Bevindingen inventarisatie	13

1 Aanleiding

Rijkswaterstaat directie Zeeland zal de komende jaren in Zeeland een slibdepot aanleggen, waarin storting en verwerking van verontreinigde baggerspecie kan plaatsvinden. Bij de aanleg en exploitatie van een dergelijk depot onderzoekt Rijkswaterstaat de potentie voor publiek private samenwerking: de wijze waarop en de mate waarin samenwerking met één of meerdere marktpartijen mogelijk en wenselijk is. Hiertoe is door het PPS Centrum van de Bouwdienst¹ een uitvoerige verkenning uitgevoerd. Vanuit de opstellers van de verkenning is de behoefte ontstaan om deze verkenning aan een wat breder publiek te toetsen, zowel RWS-breed als bij een aantal adviseurs die zich bewegen op het terrein van PPS bij de rijksoverheid. Dit heeft geleid tot een Quick Scanteam, welke de volgende vragen voorgelegd heeft gekregen:

- Wat zijn de meest kansrijke modellen voor het project?
- Is het de moeite waard om PPS nader te onderzoeken gezien de verwachte meerwaarde?
- Is de voorgestelde aanpak (uit de verkenning) de juiste; bevat het alle elementen die van belang zijn?

¹ Het PPS Centrum is inmiddels omgedoopt tot Projectbureau Marktbenadering.

2 Aanpak van de Quick Scan

2.1 Voorbereiding

De deelnemers aan het Quick Scanteam zijn zo gekozen dat zowel inhoudelijke expertise als kennis met processen en PPS aanwezig is.

Het team is voorafgaand aan de daadwerkelijke Quick Scan bijeen geweest om de vraagstelling te verhelderen en het programma van de Quick Scan te bepalen. Alle deelnemers hebben de gelegenheid gehad het dossier Koegorspolder door te nemen.

2.2 Uitvoering

De Quick Scan, die op 21 juni 2000 heeft plaatsgevonden, bestond uit drie onderdelen:

1. Als "opwarmer" heeft het team een marktpartij uitgenodigd om te horen hoe de markt tegenover dit soort ontwikkelingen staat.
Belangrijkste casus in dit marktverhaal was de PPS bij een baggerdepot in de Haarlemmermeer, waarbij een waterschap en een private partij gezamenlijk risicodragend deelnemen in de aanleg en exploitatie van het depot. Samen met andere voorbeelden uit de praktijk werd duidelijk dat verschillende manieren van samenwerking denkbaar zijn, ook in de wereld van de baggerspecie.
2. Om zicht te krijgen op de PPS-potentie van het betreffende slibdepot in Zeeland is geïnterviewd welke kansen en risico's er zijn per fase in twee uiterste modellen, te weten het model van de maximale overheidsinvloed (traditioneel model) en maximale marktinvoel (het concessiemodel). De resultaten van de inventarisatie zijn bijgevoegd in bijlage 1. Uit de inventarisatie worden de kansen en risico's duidelijk en wordt eveneens helder hoe deze kansen gemaximaliseerd en de risico's het beste gealloceerd kunnen worden. Op deze wijze ontstaan tussenmodellen en wordt tevens inzichtelijk of er meerwaarde ontstaat door bepaalde fasen in gezamenlijkheid op te pakken.
3. Vanuit de risico-inventarisatie per fase is een discussie gevoerd die uiteindelijk heeft geleid tot beantwoording van de drie hoofdvragen.

3 Bevindingen uit de Quick Scan

Grondverwerving is in het project Koegorspolder in potentie een onderdeel van de PPS. Aangezien er vanuit wordt gegaan dat de gronden voorafgaand aan de eventuele PPS verworven zullen zijn, is hieraan geen uitdrukkelijke aandacht besteed.

Samenwerking in de grondverwerving kan tot voordelen leiden (zie ook de aangemerkte kansen bij de inventarisatie). Dit heeft te maken met de inzet van publiekrechtelijk instrumentarium in combinatie met de mogelijkheden die marktpartijen hebben om te onderhandelen en deals te sluiten met eigenaren over compensatie elders.

Bij de *aanleg* van het depot zou private invloed een voordeel kunnen opleveren door innovatie in de aanleg en het flexibel en/of gefaseerd aanleggen van het depot. Wat dit laatste onderdeel betreft is het zeer de vraag of dit in technische zin mogelijk is in de Koegorspolder. Met name het vermarkten en vervoer van vrijkomende grond geeft kansen. Dit zou in het project Koegorspolder alleen mogelijk zijn als het ontwerp wordt aangepast. Het is niet duidelijk of dit meerwaarde oplevert. Nader onderzoek is hier aan de orde.

De risico's bij de aanleg hebben met name betrekking op de afspraken die overheden onderling moeten maken, de zogenoemde publiek-publieke samenwerking.

*Verwerking*² en *exploitatie* zijn bij uitstek onderwerpen waar de markt kennis van heeft en de overheid zowel expertise als capaciteit mist. Een rol voor de markt is hier dan ook zeker denkbaar. Een belangrijk punt voor de overheid bij een rol voor private partijen is de wijze van controle; hoe kan de overheid, met name op het gebied van milieu, voldoende toezicht op een schone verwerking houden. En in het geval van een tussenmodel waarbij de overheid en marktpartijen risicodragend participeren: hoe kan de overheid controleren en heeft ze niet twee petten op, namelijk als toezichthouder en als uitvoerder. Dit is een dilemma dat nadere uitwerking behoeft indien samenwerking met marktpartijen een serieuze optie wordt.

Ook bij de fase *vermarkten* en *vervoer* (afzet van hergebruikmateriaal) komt de expertise van de markt kijken. Dit zijn onderwerpen die niet tot de taak van de overheid behoren, maar wel voor opbrengsten kunnen zorgen die ten gunste kunnen komen aan de totale exploitatie van het slibdepot en doorwerken in het storttarief.

² De term "verwerking" wordt door het Quick Scanteam gebruikt voor de verzameling van activiteiten van af de ontvangst van de specie tot en met de productie van de (secundaire) bouwstoffen. De term "afvoer" van verwerkte specie wordt gebruikt voor het storten van het residu, afvoer naar een stortplaats en afvoer/afzet voor hergebruik.

De fasen *baggeren* en *aanvoer* en *functionaliteit bij einde levensduur* zijn in de Quick Scan slechts ten dele verkend. De prioriteit lag bij de eerder genoemde fasen. Een belangrijk onderwerp is echter wel de aanvoer van bagger. De haalbaarheid van de exploitatie hangt in hoge mate af van de mate van aanvoer van verontreinigd slib. Zekerheid, c.q. garanties in aanvoer verhoogt de mogelijkheden voor het project. Publieke partijen zouden daar wellicht afspraken over kunnen maken (zie hierna bij publiek-publieke samenwerking).

Ketenbenadering. Het integreren van fasen (ketenbenadering) kan leiden tot voordelen in de tijd en in kosten. Afhankelijk van de mate waarin fasen geïntegreerd worden zijn consortia van partijen interessant. Voor de fase van verwerking is wellicht een andere marktpartij geschikt dan bij de afzet van verwerkte specie. Een clustering van marktpartijen kan tot optimalisatie leiden van het proces.

Publiek-publieke samenwerking is een voorwaarde voor de eventuele publiek-private samenwerking en geldt voor alle onderscheiden fasen. Wanneer publieke partijen bijvoorbeeld afspraken zouden kunnen maken over de mate van aanvoer van baggerspecie, zou dit veel zekerheden bieden voor de verwerking en exploitatie en de haalbaarheid daarvan ten goede komen.

De *financiering* is niet per se een onderdeel van de keten. In het project Koegorspolder is geld gereserveerd voor de aanleg. Financiering door of met de markt voor de aanleg is geen vanzelfsprekendheid. Financiering van de exploitatie is wel een item in de eventuele samenwerking.

4 Beantwoording van de vragen

Het is de moeite waard om PPS nader te onderzoeken

Gezien bovenstaande bevindingen acht het Quick Scanteam het de moeite waard om PPS nader te onderzoeken voor het depot Koegorspolder. De verwachte meerwaarde komt voort uit de bevindingen die in hoofdstuk 3 zijn weergegeven.

De voorgestelde aanpak past op hoofdlijnen

Een nadere marktverkenning is in dit kader een goede optie. De nadruk c.q. insteek zou dan primair moeten komen te liggen op de kansen van PPS in de fasen exploitatie en verwerking en vermarkten en afvoer en vervolgens ook de wijze waarop door een combinatie van de activiteiten en fasen meerwaarde en efficiency kan worden gecreëerd. Aanleg van het depot moet niet het eerste uitgangspunt zijn van de marktverkenning en op termijn ook niet van de aanbesteding, omdat exploitatie, verwerking, vermarkten en afvoer als de (specialistische) kernactiviteiten kunnen worden aangemerkt. De wijze van aanleg kan overigens wel mede bepalend zijn voor een succesvolle exploitatie. Door marktpartijen te laten reageren op combinaties van activiteiten en fasen wordt duidelijk in hoeverre hierin meerwaarde te verwachten is.

Naar de markt toe zou het zinvol zijn als de overheden enige mate van garantie zouden kunnen bieden voor de aanvoer van baggerspecie. Verder is het voor de markt van belang om, als zij willen investeren in het depot, zekerheid te hebben over afspraken tussen overheden. Aandacht voor publiek-publieke samenwerking is dan ook van essentieel belang. Hierin is bepalend eerst te bekijken welke publiekrechtelijke taken de verschillende overheden hebben en over welke onderdelen afspraken aan de orde zijn. Nader onderzoek/interne beraadslaging over de rollen van overheden en publiek-publieke samenwerking is hier aan de orde.

Mogelijkheden voor afzet van verwerkte baggerspecie (in het Zeeuwse en omgeving) en efficiëncyslagen bij de aanleg van het depot zijn onderwerpen waarvan op voorhand nog niet duidelijk is of er voordelen te behalen zijn. Randvoorwaarde die de markt meekrijgt is de rol van de overheden, waarbij het borgen van de rol van de overheid (zie onder verwerking en exploitatie) van eminent belang is. Ook de overheid zelf zal zich op deze rol moeten beraden.

Het Quick Scanteam adviseert dan ook om in de uiteindelijke aanbesteding fasegewijs te opereren in die zin dat de insteek ligt in een bieding op de exploitatiefase inclusief verwerking en afzet. Daarnaast kan de markt voor de andere fasen een aanbidding doen, waarbij per fase wordt gevraagd om zowel een aanbidding voor de fase afzonderlijk als voor de fase in combinatie met andere fasen. Op deze wijze wordt de mogelijke meerwaarde van de ketenbenadering duidelijk.

Kansrijke modellen moeten zich uitkristalliseren

De marktverkenning moet uitwijzen welke modellen van samenwerking in de scope tussen zuiver publiek en zuiver privaat denkbaar zijn. Afhankelijk daarvan kan Rijkswaterstaat haar rol nader invullen en richting geven.

Bijlage 1

Bevindingen inventarisatie

In deze bijlage zijn de resultaten opgenomen van de bevindingen van de inventarisatie van kansen en risico's voor het project Koegorspolder. De inventarisatie is uitgevoerd op basis van de metaplanmethodiek, waarbij de deelnemers met gele (kansen) en rode (risico's) memoblaadjes hun mening en ideeën per fase op een bord kunnen weergeven. Hieronder worden per fase en per model de reacties aangegeven in termen van kansen en risico's. Gezien het tijdsaspect is er voor gekozen om primair in te steken op de onderdelen grondverwerving en aanleg exploitatie. In eerste instantie zijn dat de fasen waar de PPS-potentie op wordt getoetst. In het geval van de Koegorspolder is de grondverwerving niet bijzonder relevant, aangezien deze fase voldoende aandacht van publieke en private partijen heeft en onderhandelingen over grondverkoop gaande zijn. Voor andere projecten kunnen de gemaakte opmerkingen over grondverwerving zeker hun waarde hebben. Wanneer er bij kansen of risico's geen opmerkingen zijn gemaakt, betekent dit niet dat deze er niet zijn, maar het door het tijdsaspect niet mogelijk was hier een reactie op te geven. De onderstaande opsomming is dan ook niet bedoeld uitputtend te zijn, maar om richting te geven aan de discussie van het Quick Scanteam.

Tabel 1 Baggeren en transport	Fase	Baggeren	Transport slib naar depot/aanvoer
	Model		
	Traditioneel	Kansen: – aanbod en exploitatie uit elkaar houden Risico's: – altijd afhankelijk van overheidsbudgetten	Kansen: Risico's: – risico van minder aanbod ligt bij het rijk
	Concessie	Kansen: – controle op eigen aanbod voordeel ten aanzien van afstemmen aanbod en verwerking specie (exploitatie-efficiency) – optimalisatie van inzet dure baggerkapitaal-goederen Risico's: – overdracht aanbodrisico's kan beter door overheden worden beheerst – overheidsbudgetten zijn niet te koppelen	Kansen: – controle op eigen aanbod Risico's: – garanties van de overheid nodig

Tabel 2

Grondverwerving en aanleg

Fase	Grondverwerving	Aanleg
Model		
Traditioneel	<p>Kansen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – inzet publiekrechtelijk instrumentarium (Wet Voorkeursrecht Gemeenten, Onteigening) publieke bundeling (grondbank) <p>Risico's:</p> <ul style="list-style-type: none"> – gemeente wil steeds meer compensatie en financiële vergoedingen als gevolg van het project – gemeente houdt vast aan voorkeur van 'putdepot' – gemeente bepaalt tempo van planologische procedures en voelt geen tijdsdruk – onderhandelingen tussen gemeente en RWS – kosten bij de overheid – verwerving door derden – soms langdurig proces als overheid volgens haar normen moet verwerven 	<p>Kansen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – door aanbesteding lage prijs invloed op kwaliteit door stellen randvoorwaarden <p>Risico's:</p> <ul style="list-style-type: none"> – alle risico's bij de opdrachtgever – samenwerking/afspraken met andere publieke partijen – inspraak leidt tot het verder uitzoeken van alternatieven: vertraging
Concessie	<p>Kansen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – kosten onderdeel van groter geheel/exploitatie; kan tot meer snelheid leiden – snellere grondverwerving – deals met eigenaren: uitruil met gronden elders – andere manier van onderhandelen dan de overheid – mogelijkheid tot afstemming aanbod met fasering van de aanleg <p>Risico's:</p> <ul style="list-style-type: none"> – prijsopdrijving – marktpartij heeft geen instrumenten anders dan financiële om verwerving te ondersteunen; bij te dure verwerving bestaat kans dat het project niet doorgaat – markt verwerft alleen als daar werk of opbrengsten tegenover staan 	<p>Kansen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – aanleg flexibel overeenkomstig aanbod – flexibel inspelen op marktomstandigheden <p>Risico's:</p> <ul style="list-style-type: none"> – V&W accountants-proof – geen marktwerking meer; optimalisatie in aanlegkosten uitgeschakeld

Tabel 3
Exploitatie

Fase	Verwerking en exploitatie	Vermarkten en vervoer
Model		
Traditioneel	<p>Kansen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – 100% borging publiek belang – flexibiliteit m.b.t. aanbodgaranties en wijzigingen in de aanpak <p>Risico's:</p> <ul style="list-style-type: none"> – afstemming tussen aanbieders onderling – inflexibel, traag, niet inspeland op veranderende omstandigheden – gebrek aan expertise en capaciteit 	<p>Kansen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – geen overheidstaak – gebrek aan expertise <p>Risico's:</p> <ul style="list-style-type: none"> – afstemming tussen aanbieders onderling – inflexibel, traag, niet inspeland op veranderende omstandigheden – gebrek aan expertise en capaciteit
Concessie	<p>Kansen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – private partij is beter geëquipeerd voor exploitatie/verwerking – ervaring en kennis van de markt – integratie fasen, ketenoptimalisatie – dwingt overheid tot bezinning op rol/positie (borgen publiek belang) – druk van de markt kan leiden tot innovatieve oplossingen <p>Risico's:</p> <ul style="list-style-type: none"> – onvoldoende specifieke aanbesteding leidt tot te veel onderhandelingen (hold-up probleem) – uitlogen van verontreiniging in grondwater, toezicht – overdracht "te dure" risico's; onvoldoende publiek inzicht in waarde risico's – TCA en TCR perikelen – veranderende wetgeving, externe factoren, publiek-rechtelijke procedures niet in de hand – hoe over gehele keten controle uitoefenen als overheid? 	<p>Kansen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – optimalisatie van opbrengsten uit vrijkomend materiaal – hergebruik in projecten elders – gebruik maken van ondernemers kwaliteiten <p>Risico's</p> <ul style="list-style-type: none"> – onvoldoende specifieke aanbesteding leidt tot te veel onderhandelingen (hold-up probleem) – uitlogen van verontreiniging in grondwater, toezicht – overdracht "te dure" risico's; onvoldoende publiek inzicht in waarde risico's – TCA en TCR perikelen – veranderende wetgeving, externe factoren, publiek-rechtelijke procedures niet in de hand – hoe over gehele keten controle uitoefenen als overheid?

Tabel 4 Functionaliteit bij einde levensduur	Fase	
	
	Model	
	Traditioneel	Kansen: Risico's:
	Concessie	Kansen: – mogelijkheid van beschrijven en afrekenen op functionele eisen – creatievere mogelijkheden door combinatie met marktpartij – verkoop van eindproduct met claw-back constructie (overwinstregeling) naar publieke partij Risico's:

Workshop Zuidas

Publiek-publieke samenwerking

AkroConsult
Instituut voor Bouwrecht
NIBConsult

Den Haag, december 2000

RWS Leertraject PPS

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave 3

1	Workshop Zuidas 5
1.1	Inleiding 5
1.2	Opzet workshop 5
1.3	Leeswijzer 6
2	Achtergronden en discussie 7
2.1	Inleiding 7
2.2	N31 - De Haak om Leeuwarden 7
2.2.1	Achtergronden 7
2.2.2	PPS-modellen 7
2.2.3	Planprocedurele fasering infra en gebied rondom Leeuwarden 8
2.2.4	Gezamenlijke Verdiepte Verkenning 9
2.2.5	Leermomenten 9
2.2.6	Reacties en opmerkingen 10
2.3	Infrastructurele inpassingsmodellen Zuidas 11
2.3.1	Achtergronden 11
2.3.2	PPS-modellen 12
2.3.3	Leermomenten 15
2.3.4	Reacties en opmerkingen 16
3	Conclusies en aanbevelingen 19
3.1	Inleiding 19
3.2	Analyse issues 19
3.3	Conclusies 20
3.4	Aanbevelingen 21

1 Workshop Zuidas

1.1 Inleiding

Het Nieuwe Sleutelproject Amsterdam Zuidas betreft de (her)ontwikkeling van het gebied rond het station Zuid/WTC en de zuidelijke ringweg van Amsterdam (A10-Zuid). Voorafgaande aan het programma-akkoord van 1994 is er sprake van een incidentenbeleid voor kantoorontwikkelingen op de Zuidas. Dit incidentenbeleid wordt veroorzaakt door het ontbreken van een integraal plan voor toekomstige bebouwing op de Zuidas. De gemeente Amsterdam besluit in 1994 een einde te maken aan dit incidentenbeleid en verleent de opdracht een Masterplan voor de Zuidas te ontwikkelen. In de daarop volgende periode hebben zowel de gemeente Amsterdam als het Rijk min of meer separaat gewerkt aan de verdere planvorming van de Zuidas.

Het Rijk heeft zich daarbij vooral gericht op de komende uitbreidingen van de hoofd-infrastructuur en het station op de Zuidas als Nieuw Sleutelproject.

Sinds begin 1999 hebben beide partijen een gezamenlijke factfindingfase doorlopen, waarbij gezocht is op welke wijze een optimale stedelijke ontwikkeling van het Zuidasgebied parallel kan gaan aan de noodzakelijke infrastructurele aanpassingen. De resultaten van deze fase leidden eind 1999 tot de conclusie dat de gekozen uitgangspunten voor de stedelijke ontwikkeling en de gewenste functionaliteit van de infrastructuur, onvoldoende in gezamenlijkheid waren ontwikkeld om er conclusies aan te kunnen verbinden.

Op grond van de conclusies in de eerste fase is een tweede fase factfinding opgezet. Hierin zijn onder andere drie ruimtelijke inpassingsmodellen van de infrastructuur aan de orde geweest, te weten: het Dijkmodel, het Dokmodel en het alternatieve model genaamd het Kunstwerk. In het 'Basisdocument Zuidas Amsterdam' (oktober 2000) zijn verschillende zakelijke afspraken met betrekking tot uitgangspunten en resultaten van deze factfinding vastgelegd. De voorliggende vraag is nu: hoe kan of moet het (planprocedurele) proces verder worden ingericht, gezien de publiek publieke samenwerking?

Door V&W is aan Akro Consult gevraagd een workshop te faciliteren om de voorliggende vraag nader uit te werken. Deze Workshop is gehouden op 7 november 2000 met deelnemers vanuit verschillende onderdelen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

1.2 Opzet workshop

De workshop had een open opzet, met V&W en andere rijksvertegenwoordigers, waarbij het de intentie was om maximaal te discussiëren. Gestart is met twee inleidingen. De eerste over de ervaringen met publiek-publieke samenwerking bij het project N31 Haak om Leeuwarden. De andere over de inhoud en het proces tot nu toe van de Zuidas zelf. Het ging bij de laatste met name over het planprocedurele proces voor de eerder genoemde infrastructurele inpassingsmodellen Dijk, Dok en Kunstwerk.

De daarna gevoerde discussie kende als onderligger de volgende sets van vragen.

Vragenset 1: Ten aanzien van het publiek-publieke proces

1. In welke mate is het vanuit V&W gezien gewenst om elkaars beelden, opvattingen, mogelijke tegenzetten en meningen over de inpassingsmodellen van de infrastructuur bij de Zuidas bespreekbaar te maken c.q. te weten op de volgende niveaus:
 - a) op Rijksniveau; tussen V&W en VROM met betrekking tot de rol van VROM bij zowel de Nieuwe Sleutelprojecten als de Tracéwet;
 - b) tussen V&W en de verschillende 'Railpartijen' (RIB, NS Vastgoed, HSL, GEB en dergelijke);
 - c) tussen V&W en de gemeente Amsterdam.
2. Wat is het verwachtingspatroon van publieke partijen over de rol van V&W?

Vragenset 2: Ten aanzien van het publiek-private proces

1. Wil je als Rijk aan Publiek-Private Samenwerking gaan doen?
2. Zo ja, op welke wijze:
 - a) een bepaalde vorm van Innovatieve Aanbesteding bij infrastructuur, waarbij in de planprocedure (MER, Tracé) op verschillende momenten interactie noodzakelijk is met verschillende partijen.
 - b) of een vroegtijdige planprocedurele PPS, waarbij de vragen moeten worden gesteld:
 - in welke mate er sprake is of kan zijn van risico-overdracht van V&W naar marktpartijen voor de infrastructuur;
 - in welke mate een PPS voor de infrastructuur relaties heeft met de afspraken tussen de gemeente Amsterdam en marktpartijen inzake de vastgoedontwikkelingen;
 - in welke mate de infrastructuur beperkingen oplegt aan de vastgoedontwikkelingen en andersom.

1.3 Leeswijzer

In deze rapportage is de casus Zuidas leidend. De N31 is illustratief, maar ook informatief ten aanzien van de leermomenten en de ervaringen opgedaan in het afgelopen jaar. In hoofdstuk twee worden kort de achtergronden van de beide projecten geschetst, waarbij ten aanzien van de Zuidas voornamelijk wordt ingegaan op de verschillende ruimtelijke inpassingsmodellen. Daarnaast wordt de discussie in de workshop weergegeven. In hoofdstuk drie worden de meest relevante issues die uit de discussie naar voren zijn gekomen op een rij gezet. Met name de issues geven richting aan de conclusies en aanbevelingen.

De rapportage heeft in eerste instantie tot doel de discussie in de workshop te verwoorden. Daarnaast wordt getracht middels een koppeling met het RWS Leertraject PPS en de ervaringen van AkroConsult in de gebiedsontwikkeling te komen tot inzichten die bijdragen aan de beantwoording van de centrale vraag.

2 Achtergronden en discussie

2.1 Inleiding

In dit onderdeel wordt een weergave gegeven van de gevoerde discussie naar aanleiding van verzorgde presentaties. Daarbij wordt per onderdeel een koppeling gelegd met de opgedane kennis in het RWS Leertraject PPS. Op basis hiervan vindt een analyse plaats.

2.2 N31 - De Haak om Leeuwarden

2.2.1 Achtergronden

Het N31 project is in het RWS Leertraject PPS gesplitst in het lijnstuk Leeuwarden-Drachten en De Haak om Leeuwarden. Bert van der Meulen, projectleider voor beide delen, houdt een presentatie.

Het lijntraject N31 is in overleg met het ministerie van V&W op de lijst van potentiële PPS projecten van het Kenniscentrum PPS van Financiën gezet. Dit onder andere omdat "planologische procedures zijn doorlopen, maar de concrete uitwerking van de bestekken nog moet plaatsvinden". Daarnaast speelt dat het begrote budget lager is dan de thans verwachte kosten. Door PPS zou het verwachte tekort met het bedrag van de PPS-meerwaarde/kostenreductie teruggebracht kunnen worden (en in het ideale geval precies gelijk zijn aan het tekort. Het Tracébesluit voor dit wegtraject N31 is gereed. In het Tracébesluit ligt de scope van het project grotendeels op het niveau van technisch Programma van Eisen en op een kaart met een schaal van 1:2500 vast, hetgeen de ontwerpvrijheden voor private partijen beperkt. Dit verlaagt de PPS-potentie.

Voor de N31 om Leeuwarden is in 1999 een Verkenning gedaan, waarbij tevens een eerste oriëntatie is verricht naar de PPS-mogelijkheden voor de geplande Vinex-gebiedsontwikkeling Zuidwestflank Leeuwarden alsook het N31 tracé rond Leeuwarden.

Kort samengevat komt het erop neer dat vooral de combinatie van weg en gebiedsontwikkeling kansrijk wordt geacht door marktpartijen. Hoe eerder de private partijen daarbij worden betrokken, hoe beter. Daarom is het te overwegen het PPS proces voor de gebiedsontwikkeling dat thans al aan de orde is te combineren met de snel op te starten planstudiefase voor de N31 om Leeuwarden.

2.2.2 PPS-modellen

Voor het lijnstuk N31 Drachten-Leeuwarden is op basis van een zogenaamde Public Private Comparator geconcludeerd dat een PPS-contract in de vorm van een Design-Build-Finance-Maintain (verder DBFM) voordelen zou opleveren ten opzichte van een traditionele of Design&Construct contract.

Voor de gebiedsontwikkeling en infrastructuur rondom Leeuwarden is in

het kader van de eigen standpuntbepaling door V&W aan de hand van een hiertoe ontwikkelde checklist en afwegingskader onderzocht wat het PPS-voorkeursmodel zou kunnen zijn. In eerste instantie is het afwegingskader alleen door Rijkswaterstaat ingevuld. In een volgend stadium zou dit afwegingskader gezamenlijk met de gemeente Leeuwarden nader ingevuld en uitgewerkt worden. Later is het mogelijk private partijen hierbij te betrekken.

Voor infrastructuur zijn typologisch de volgende PPS-modellen te onderscheiden:

- een PPS voor de planstudiefase (voor alleen deze fase, of in combinatie met de realisatie- en onderhoudsfase);
- een PPS voor de realisatiefase in de vorm van DBFM.

Andere contractvormen voor de realisatiefase zijn DB, DBM of traditioneel (met eerst een B-contract gevolgd door M-contracten). Deze laatste contractvormen missen de F-component en daardoor het element van een risicodragende deelname van private partijen gedurende een langdurige beheer- en onderhoudsperiode. Tolheffing (publiek of privaat) wordt niet aan de orde geacht voor dit traject rondom Leeuwarden.

Voor de gebiedsontwikkeling zijn er typologisch de volgende PPS-modellen te beoordelen.

- een bouwclaimvariant is aan de orde indien de gemeente maar een beperkt deel van de strategische gronden in haar bezit heeft (inschatting < 50%), en toch als gemeente de planvorming wil bepalen. Een bouwclaimvariant heeft als nadeel dat projectontwikkelaars niet vroegtijdig ingeschakeld worden om en verantwoordelijkheid (het risico) op zich nemen voor het commercieel optimaliseren van het plan en daarmee de residuele grondwaarde voor de gemeente;
- een exploitatie/samenwerkingsovereenkomst tussen gemeente en private partijen of een joint venture tussen gemeente en private partijen is aan de orde indien:
 - het merendeel van de strategische gronden is in handen van een beperkt aantal projectontwikkelaars, die bereid zijn om voor eigen rekening en risico en met verevening deelprojecten te ontwikkelen;
 - de ontwikkeling kan opgedeeld worden in een aantal overzichtelijke deelprojecten, zodat de gemeente gedurende de langdurige ontwikkeling nog mogelijkheden, voldoende regie heeft om het een en ander te kunnen bijstellen;
- een concessie overeenkomst is aan de orde indien de gemeente over vrijwel alle grond beschikt en dus zijn programma van eisen ten aanzien van de gehele gebiedsontwikkeling in een aanbesteding kan brengen. De private partij met het beste plan (in prijs - residuele grondwaarde voor de gemeente -, en kwaliteit) krijgt de grond en het recht/plicht tot ontwikkeling van bouw kavels en de ontsluitende infrastructuur plus bovenwijkse voorzieningen.

2.2.3 Planprocedurele fasering infra en gebied rondom Leeuwarden

De Verkenning van 1999 mondde uit in de conclusie dat het V&W probleem beperkt was en niet in verhouding stond met de kosten van een infrastructurele oplossing.

Deze conclusie betekende een impasse, met name voor de afgesproken Vinex ontwikkeling in Leeuwarden Zuid. De minister en de burgemeester hebben hierover overlegd en in februari 2000 afgesproken de Verkenning gezamenlijk te verdiepen en daarbij onder andere nader in te gaan op de

wisselwerking tussen gebiedsontwikkeling en infrastructuur alsook de PPS mogelijkheden. *Deze verdiepte verkenning moet dit jaar nog c.q januari 2001 tot bestuurlijke besluitvorming ten aanzien van de infrastructuur rondom Leeuwarden leiden.*

Voor de gebiedsontwikkeling heeft de gemeente een projectbureau Leeuwarden Zuid opgericht. Met diverse private partijen is gesproken. Op basis hiervan is de gemeente in onderhandeling getreden met een privaat consortium van projectontwikkelaars, bouwers en financiers en is thans in de positie om een samenwerkingsovereenkomst op te stellen en aan te gaan voor de gebiedsontwikkeling en het bestemmingsplan.

2.2.4 Gezamenlijke Verdiepte Verkenning

Op basis van de methode van Strategische Keuze Benadering zijn gemeente en RWS begonnen aan de Verdiepte verkenning. Belangrijk hierbij is dat partijen als het ware nog eens de weg terug gaan inzake de onderliggende redeneringen en besluiten die geleid hebben tot gemaakte keuzes en deze aan elkaar kenbaar maken, zonder dat er onderhandeld wordt.

Er is vanuit drie werkgroepen (verkeer, ontwerp, financiën/PPS) in gezamenlijkheid gewerkt. Alleen de werkgroep stedenbouw was gemeentelijk.

Aldus kwam er extra inzicht in de relatie tussen gebiedsontsluiting en verkeer alsook de relatie tussen ontsluitende en doorgaande N31-infrastructuur. Dit leverde nieuwe denkrichtingen en oplossingsvarianten met gefaseerde aanleg, stukken nieuw tracé en bundeling en tijdelijk gebruik van ontsluitende infrastructuur voor N31-verkeer. Ook werd duidelijk dat het huidige tracé N31 de geplande 1e fase gebiedsontwikkeling (links en rechts ervan) behoorlijk in de weg zit.

Vanuit de procedure bleek dat door de doorlooptijd van een noodzakelijke Planprocedure er op zijn vroegst pas in 2006 kan worden begonnen aan de eventuele aanleg van een nieuw tracé, terwijl de gebiedsontwikkeling en de verkeersontwikkeling al eerder om oplossingen vragen. Zo spoedig mogelijk starten van een planprocedure en zoeken naar versnelling is dus geboden.

In het kader van financiën en PPS zijn diverse varianten doorgerekend en vergeleken door gebruik van de Contante Waarde methode. De PPS-meerwaarde door integrale planning van gebied en tracé is wel onderkend maar kon in dit stadium nog niet zinvol berekend worden.

Als PPS-modellen kwamen de volgende naar voren:

- Bestuurlijke convenanten
 - Rijk initiatief
 - Provincie initiatief (A59 model)
- GEM (gemeenschappelijk Grond Exploitatie Maatschappij)
- GIREM (gemeenschappelijke Grond en Infrastructuur Risico Exploitatie Maatschappij)

2.2.5 Leermomenten

Uit de presentatie van Bert van der Meulen zijn de volgende leermomenten gehaald die hier expliciet aandacht verdienen. Ze kunnen namelijk worden gebruikt voor de Zuidas zelf en de te maken analyse. Het betreft de volgende leermomenten:

Negatief

- Te korte tijd voor explicitering van alle financiële aspecten.
- Op dit moment geen bestuurlijke dekking vanuit V&W te krijgen voor het bespreken van de modellen GEM en GIREM, die risicodragende deelname van V&W in de grondexploitatie veronderstellen.
- Inzicht in wederzijdse kosten en opbrengsten; met name heeft V&W nu geen inzicht in de kosten en opbrengsten en risico's van de gebiedsontwikkeling; de gemeente is op dit moment ook niet bereid dit inzicht aan V&W te geven.

Positief

- Inzicht in wederzijdse belangen (met name het belang van de gebiedsontwikkeling Leeuwarden Zuid voor de economische ontwikkeling van geheel Leeuwarden)
- Inzicht in wederzijdse problemen (zoals het in de weg zitten van het huidige N31 tracé en de gebiedsontwikkeling).
- Geen onderhandelingen voeren tijdens een gemeenschappelijke Verdiepte Verkenning is absoluut noodzakelijk, hoe moeilijk dit ook is.
- Projectdirectie Leeuwarden-Zuid buiten de lijn van de gemeente Leeuwarden kan slagvaardig(er dan V&W) te werk gaan.

2.2.6 Reacties en opmerkingen

De volgende opmerkingen worden gemaakt:

Ten eerste wordt de vraag gesteld wat er anders in de gezamenlijke aanpak is gegaan dan in de traditionele aanpak door RWS. Het antwoord hierop is dat:

- het gezamenlijk proces voor een Verdiepte Verkenning veel sneller is gegaan;
- het project op de politieke agenda is blijven staan;
- er een eerste (geen) uitspraak van de politiek over de PPS-modellen is;
- het een aanzet is tot wijzigingen.

Tweede vraag is waarom de N31-De Haak om Leeuwarden is geknipt in de planfase en de uitvoering. Het antwoord is dat het uitvoeren van de planprocedure eenvoudig overgelaten kan worden aan een provincie of een gemeente. Echter, voor overdracht van een rijksweg moet er een Koninklijk Besluit worden genomen. En voor een rijksweg blijft de rijksplanprocedure van toepassing, met bijbehorende doorlooptijd.

Een ander onderwerp dat tussen RWS en de gemeente Leeuwarden speelde is het inzicht van RWS in de grondexploitatie van de gemeente. Leeuwarden heeft volledig inzicht in de kosten van de geplande infrastructuur, maar geeft vervolgens RWS (nog) geen inzicht in de opbrengstpotentie van de gebiedsontwikkeling enerzijds omdat hier nog teveel onzekerheden in zijn, maar anderzijds om principiële redenen. Gesteld is dat er pas volledig inzicht in de grondexploitatie kan zijn op het moment dat het Rijk met de gemeente afspraken maakt voor de oprichting van een gemeenschappelijke exploitatiemaatschappij (GEM).

Tenslotte wordt de Tracéwetprocedure aan de orde gesteld. Het verdiepte verkenningproces is wel veel sneller gegaan, maar de gewenste uitkomst met een gefaseerde oplossing wordt gefrustreerd door de procedure doorlooptijd van de Tracéwet.

2.3 Infrastructurele inpassingsmodellen Zuidas

Over de Zuidas verzorgt Huib van der Kolk, projectleider Nieuwe Sleutelprojecten, een presentatie.

2.3.1 Achtergronden

Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven hebben beide partijen sinds begin 1999 een eerste factfindingfase doorlopen, waarbij gezocht is op welke wijze een optimale stedelijke ontwikkeling van het Zuidasgebied parallel kan gaan aan de noodzakelijke infrastructurele aanpassingen. Vervolgens is een tweede fase factfinding opgezet. Hierin zijn onder andere drie ruimtelijke inpassingsmodellen van de infrastructuur aan de orde geweest, te weten: het Dijkmodel, het Dokmodel en het alternatieve model genaamd het Kunstwerk. Hoe zien deze modellen er nu concreet uit?¹

In de tweede fase factfinding zijn drie ruimtelijke inpassingsmodellen van de infrastructuur aan de orde. In hun eindbeeld zijn de drie modellen gebaseerd op een vergelijkbare functionaliteit van: hoofdinfrastructuur (capaciteit, gebruikswaarde, et cetera); knooppunt openbaar vervoer, zij het dat in alle modellen sprake is van een nadere afweging tussen het kwaliteitsniveau van een basisstation en meer hoogwaardige alternatieven.

Dijkmodel

In het Dijkmodel ligt alle infrastructuur op de huidige hoogte op een verbreed dijklichaam. Het Dijkmodel is de basis voor de autonome ontwikkeling.

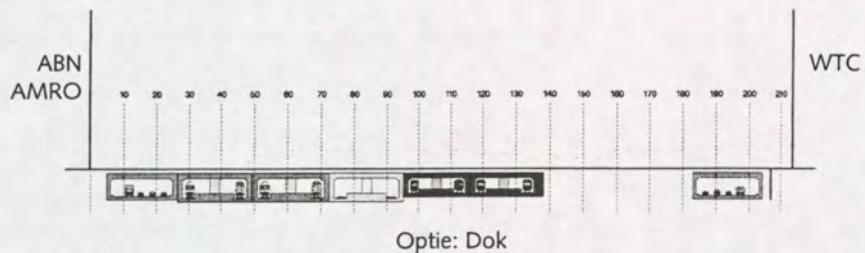
Figuur
Optie Dijkmodel



Dokmodel

In het Dokmodel ligt alle infrastructuur ondergronds in tunnelbakken. In deze fact-finding is een model gekozen dat afwijkt van het dokmodel uit de visie Zuidas van de gemeente Amsterdam, omdat de eerste fase van de factfinding heeft opgeleverd dat twee tunnelbakken (zware rail en reserve) minder kunnen worden opgenomen.

Figuur
Optie Dokmodel



¹ Projectbureau Zuidas (gemeente Amsterdam)-Rijksprojecten Zuidas, Zuidas Amsterdam Basisdocument, oktober 2000.

Kunstwerk

Naast het Dijkmodel en het Dokmodel is een alternatief ruimtelijk inpassingsmodel uitgewerkt dat Kunstwerk is genoemd. De kern van het model is dat een gedeelte van de infrastructuur (in ieder geval de rijksweg A10) ondergronds komt te liggen en een gedeelte bovengronds wordt ingepast in het stedelijk gebied. Er is een nadere verkenning uitgevoerd om de potenties van het kunstwerk beter in beeld te brengen en na te gaan of een serieus alternatief voor het Dokmodel mogelijk is.

In het geschetste eindbeeld liggen de rijbanen van de rijksweg A10 ondergronds in tunnelbakken. De lichte rail ligt eveneens ondergronds tegen de noordelijke rijbaan van de rijksweg A10. Om een maximale efficiëntie in het ontwerp van het station te bereiken is de bovengrondse zware rail gebundeld met de ondergrondse lichte rail. Evenals in het Dokmodel is een overkluizing opgenomen.

In deze fase laat het uitwerkingsniveau van het kunstwerk zich overigens nog niet vergelijken met het Dijkmodel en het Dokmodel.

Figuur
Optie: Kunstwerk



Tijdshorizon

In alle rekenexercities over de financiële haalbaarheid is januari 1995 aangehouden als referentietijdstip. Dit betekent dat alle onroerend goed transacties binnen het plangebied sinds januari 1995 zijn meegenomen.

De realisatieperiode van het beoogde stedelijk programma en de aanpassing van de infrastructuur is per model verschillend. De factfinding gaat voor de ruimtelijke programma's uit van een totale projectduur van ongeveer 30 jaar (per model enigszins verschillend). Voor de infrastructuur is een eindbeeld geschetst dat toekomstvast moet zijn.

2.3.2 PPS-modellen

Vooralsnog is er noch voor de publiek-publieke samenwerking, noch voor de publiek-private samenwerking een voorkeursmodel gekozen. In de gehouden presentatie van de projectleider zijn wel drie modellen gepresenteerd.

De modellen zoals in de volgende schema's weergegeven kennen twee dimensies:

1. de rolverdeling tussen het Rijk en de gemeente Amsterdam/regio
2. de rolverdeling tussen publieke en private partijen

Modellen A, B en C hebben betrekking op verschillende mogelijke rolverdeling tussen de gemeente Amsterdam en het Rijk.

Modellen D en E hebben betrekking op verschillende mogelijke rolverdelingen tussen publieke en private partijen. Verder wordt ingegaan op

- de doorwerking rolverdeling publiek publiek en publiek-privaat;
- de inrichting publiek-privaat proces in planvorming tracé/mer;
- welk commitment in welke fase uitonderhandelen.

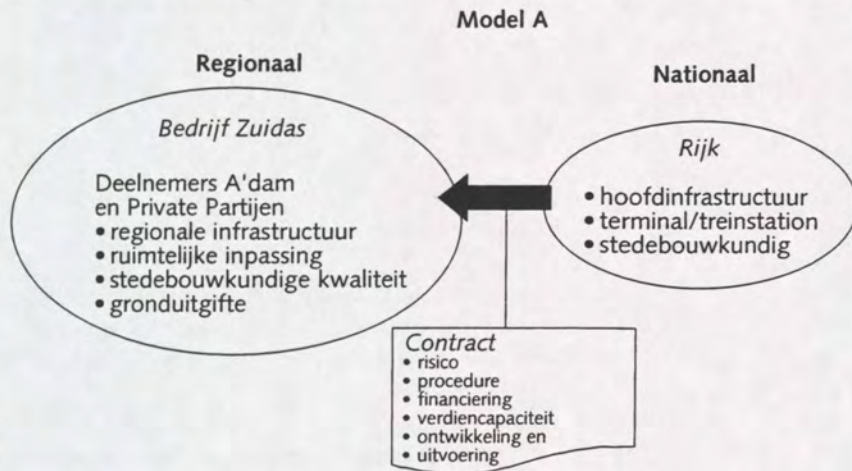
De eerste dimensie: relatie tussen Rijk en Regio

De modellen zijn sterk gestileerd. Ten behoeve van de modellen wordt de regio bijvoorbeeld gelijk gesteld aan de gemeente Amsterdam. Eigenlijk zou het ROA moeten worden onderscheiden van de gemeente.

Daarnaast worden begrippen als ruimtelijke inpassing, stedenbouwkundige kwaliteit en stedenbouwkundige ontwikkeling door elkaar gebruikt, terwijl ze geen synoniemen van elkaar zijn. Om de modellen verder te kunnen ontwikkelen moet er een eenduidig begrippenkader komen teneinde onduidelijkheden tussen partijen te voorkomen.

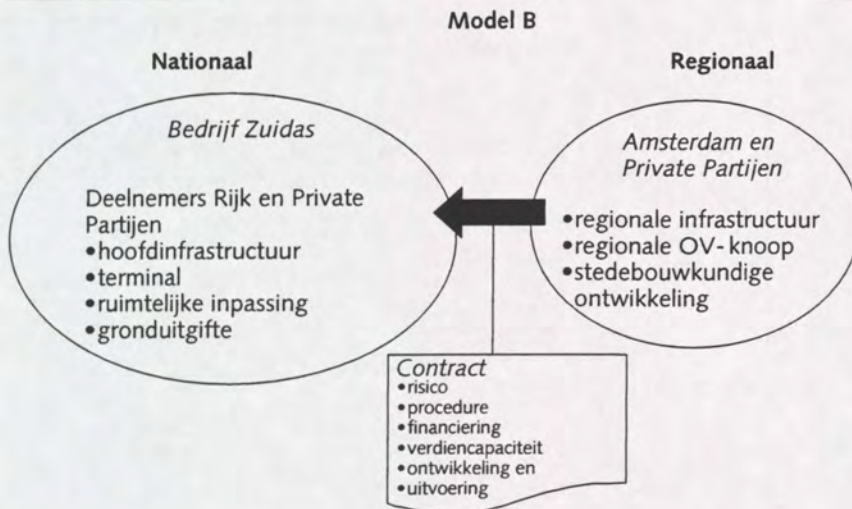
Onderstaand komen de modellen kort aan de orde.

Figuur 1
Model A



Model A gaat ervan uit dat de regio zich organiseert in het Bedrijf Zuidas. Het Bedrijf Zuidas is vervolgens initiatiefnemer van de regionale ruimtelijke en infrastructurele ingrepen en verantwoordelijke voor de grondexploitatie. Daarnaast houdt het Rijk zich bezig met de hoofdinfrastructuur, terminals en treinstation. Op basis van een contract tussen regio en rijk vindt er afstemming plaats over de risico's, procedures, financiering en dergelijke.

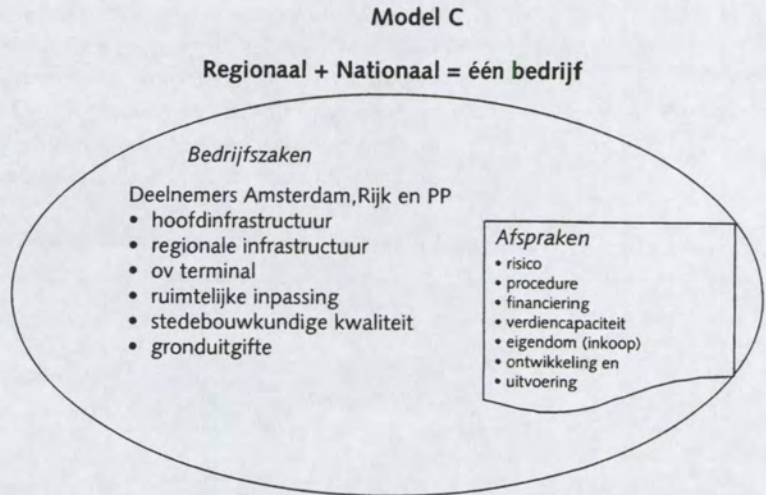
Figuur 2
Model B



Model B verwisselt in belangrijke mate de rollen van het Rijk en de gemeente Amsterdam. In model B werkt het Rijk samen met de private partijen in het Bedrijf Zuidas en doet ook de grondexploitatie. Het Rijk blijft

probleemhouder van de hoofdinfrastructuur. Conform model A vindt de afstemming plaats op basis van een contract.

Figuur 3
Model C



In Model C wordt regionaal en nationaal georganiseerd in één bedrijf. Binnen het Bedrijf Zuidas worden de verschillende activiteiten gecoördineerd en worden afspraken gemaakt over risicoverdeling, financiering en dergelijke.

Tweede dimensie: betrokkenheid van private partijen

De rol en betrokkenheid van de private partijen kan op een aantal manieren worden ingevuld:

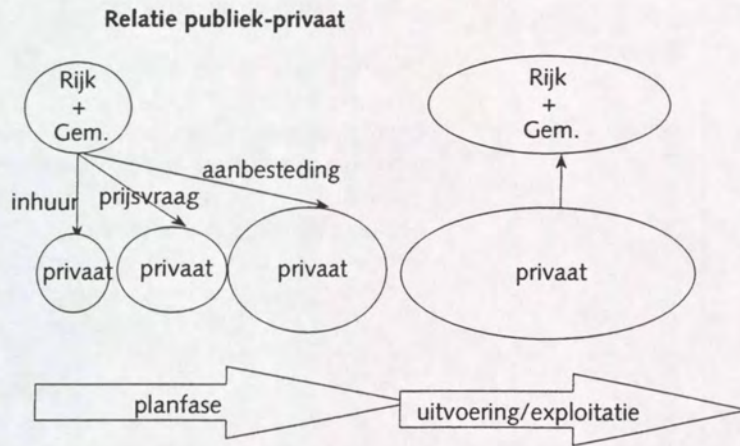
- Een rol in de planoptimalisatie
- Een rol in de bekostiging
- Een rol in de uitvoering en exploitatie

Verder is de vraag van belang of en hoe en op welk moment in het proces deze rollen te combineren zijn.

In de volgende schema's is door de projectleider een voorzet gedaan voor de wijze waarop de relatie tussen publieke en private partijen kan worden vormgegeven.

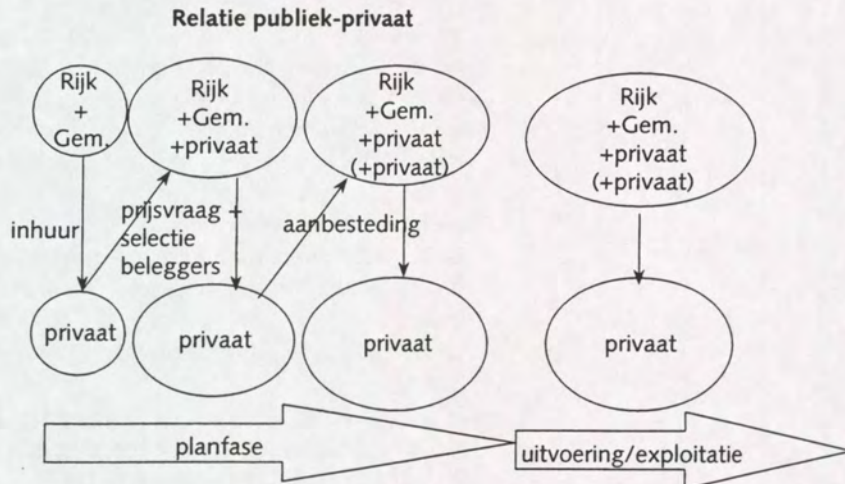
In figuur 4 werken rijk en gemeente samen in één organisatie richting de private partijen. Via een traject van prijsvragen en aanbestedingen worden private partijen geselecteerd en worden afspraken gemaakt met de private partijen.

Figuur 4
Relatie publiek-privaat



In figuur 5 worden de private partijen in de planfase al betrokken bij de prijsvraag en selectie van beleggers. In dit schema worden per stap meer private partijen in de samenwerking voor de planvorming en realisatie betrokken.

Figuur 5
Relatie publiek-privaat 2



2.3.3 Leermomenten

Leermomenten over het totale proces zijn er nog niet vast te stellen, omdat er nog geen sprake is van een afgerond kader. Uit de onderliggende documenten zijn er wel leermomenten af te leiden over het proces tot nu toe. Het betreft de volgende:

- onvoldoende in gezamenlijkheid ontwikkelen van ruimtelijke en infrastructuurle uitgangspunten;
- er is bij de betrokken partijen onvoldoende inzicht in elkaars probleem-perceptie.

2.3.4 Reacties en opmerkingen

De presentatie en de daarin beschreven modellen hebben een brede discussie tot gevolg. Deze discussie is gestructureerd onder een aantal begrippen. Vanuit deze begrippen zijn vragen geformuleerd die vervolgens weer van reacties en verduidelijkende vragen zijn voorzien.

publiek-publieke samenwerking

- Er is door de gemeente Amsterdam en het Rijk nog niet uitgesproken dat tot een samenwerking moet worden gekomen.
- Er moet een politiek besluit komen van het Rijk over de miljarden financiering in de Zuidas.
- Daarnaast moet een beslissing genomen worden over het door V&W na te streven ambitieniveau. In dit ambitieniveau moet voldoende flexibiliteit zijn ingebouwd om tegenvallers op te vangen en van meevallers op de juiste wijze te profiteren of te gebruiken voor het plan. Bij dit ambitieniveau moeten ook de financiële consequenties in beeld zijn.
- Er moet publiek commitment worden georganiseerd middels een integraal plan.
- Kan er een integraal plan worden ontwikkeld met gebied en infrastructuur?
- Belangen van gemeente Amsterdam en het Rijk lopen maar ten dele parallel. De gemeente Amsterdam wil de uitvoering waarin maximale gebiedsontwikkeling kan plaatsvinden tegen een maximale bijdrage van het Rijk. Het Rijk wil een minimale bijdrage met een zo optimaal, toekomstvast mogelijk plan.
- V&W heeft alleen voldoende ruimte om samen te werken als naast het dok ook de andere varianten met dezelfde diepgang worden onderzocht.

Publiek-private samenwerking

- Bij de samenwerking met de markt is een goede fasering (inhoudelijk en financieel) en mogelijkheden tot eventueel weer afscheid nemen van belang.
- Laat de juiste fasering en uitvoering over aan de creativiteit van de markt.
- Er is ook een duidelijk verschil tussen het ambitieniveau en de fasering. Het ambitieniveau vertegenwoordigt een eindbeeld dat pas over 25 à 30 jaar kan worden gerealiseerd. De fasering daarentegen kent perioden van circa 4 jaar.
- Er moeten spelregels worden geformuleerd waaronder samenwerking kan plaatsvinden.
- Gemeente Amsterdam en marktpartijen maken afspraken en richten zich vervolgens op het Rijk voor een bijdrage.

Risicodragende participatie

- De modellen ten aanzien van publiek-publieke samenwerking en publiek-private samenwerking laten verschillende risicoprofielen zien. Van hieruit wordt de vraag gesteld of het Rijk bereid is samen met de gemeente Amsterdam risicodragend in de grondexploitatie te participeren en vervolgens afspraken te maken met de markt. De volgende reacties worden op deze vraag gegeven:
- Essentieel is waar het materieel risico ligt. Wat gebeurt er wanneer Amsterdam zijn bijdrage niet uit de gebiedsontwikkeling kan betalen door tegenvallende resultaten in de ontwikkeling? Moet het Rijk dan alsnog het restant financieren? Dit is de kern van de discussie op de Zuidas. Het Rijk (V&W) wil vooraf alle risico's in kaart brengen om later beter te kunnen sturen en beheersen (risicomanagement).

- Er is een samenhang tussen risicoallocatie en het na te streven ambitieniveau.
- Wil je als Rijk een actieve risicodragende positie in de Zuidas.
- Eigen risicoperceptie niet vastpinnen richting opdrachtnemer.

Grondposities

In welke mate zijn de grondposities van belang in het vormgeven van de samenwerking?

- Gemeente Amsterdam heeft in belangrijke mate de gronden rondom de infrastructuur in eigendom.
- Daarnaast zijn er verschillende marktposities vertegenwoordigd op de Zuidas.
- Het Rijk is eigenaar van de gronden waarop de infrastructuur is gesitueerd.
- Het is een unieke situatie dat het Rijk zoveel gronden heeft die voor gecombineerde infrastructuur en vastgoedontwikkeling in aanmerking komen.
- Waarom komen in het dokmodel de opbrengsten uit de vastgoedontwikkelingen ten gunste van de gemeente Amsterdam en moet vervolgens het Rijk na de bijdrage van 900 miljoen gulden ook nog het tekort afdekken van 1 miljard gulden? De grond op het dok is toch van het Rijk?

Selectie van marktpartijen en aanbesteding

In het RWS Leertraject PPS is veel kennis ontwikkeld over de wijze waarop marktpartijen kunnen worden betrokken voor infrastructurele projecten. Het rapport "Vormgeven aan samenwerkingsrelaties bij PPS" geeft een beschrijving van de wijze waarop een selectie van marktpartijen kan worden georganiseerd. Het intellectueel eigendom van ideeën c.q. ontwerpen van marktpartijen is hierin ook beschreven.

De volgende opmerkingen worden gemaakt:

- Hoe vrijblijvend kan een prijsvraag worden georganiseerd?
- Bij een prijsvraag bepaal je zelf welke private partijen er mee doen.
- Marktpartijen willen een reële kans om uiteindelijk de realisatie te doen of bijvoorbeeld een percentage in de uiteindelijke ontwikkeling.
- Concentreer je vraag bij een eerste marktconsultatie op je eigen probleempunten, vraag daar antwoorden op in de markt. Voorbeelden zijn risicoprofielen, faseerbaarheid en organisatie.
- Publieke partijen moeten ophouden met te denken voor de opdrachtnemer.
- Geef aan wat je wilt als opdrachtgever.
- De planontwikkeling zou middels een zich zelf versterkend proces moeten worden vormgegeven. Dit wil zeggen dat de uitkomsten van een conceptueel plan dat in de markt is gezet vervolgens weer de input is voor het verdere proces. Zo wordt output –input totdat er sprake is van een definitief plan en afgeronde publiekrechtelijke procedures. Dit vraagt om een goed doordachte inrichting van het planprocedure proces
- Inpassingsmodellen maken een keuze voor het eindbeeld (het ambitieniveau).

3 Conclusies en aanbevelingen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden reacties en opmerkingen naar aanleiding van de presentaties over de N31 en de Zuidas gekoppeld met het RWS Leertraject PPS en ervaring in de PPS gebiedsontwikkeling.

Bij de conclusies kijken we eerst naar de doelstellingen en geformuleerde vragen ten behoeve van de workshop. De vragen waren:

1. In welke mate is het vanuit V&W gezien gewenst om de beelden, opvattingen, mogelijke tegenzetten en meningen over de inpassingsmodellen van de infrastructuur bij de Zuidas bespreekbaar te maken c.q. te weten?
2. Wat is het verwachtingspatroon van publieke partijen over de rol van V&W?
3. Wil je als Rijk aan Publiek-Private Samenwerking gaan doen en zo ja, op welke wijze?

Vervolgens moet ook een antwoord komen op de in hoofdstuk 1 geformuleerde vraag: *hoe kan of moet het (planprocedurele) proces verder worden ingericht, gezien de publiek-publieke samenwerking?*

Gekozen is om in de aanbevelingen tot bespreking van bovenstaande vragen te komen. Hieraan worden dan meteen de vragen gekoppeld die uit de analyse van de issues naar voren zijn gekomen.

3.2 Analyse issues

Wanneer we de discussie die naar aanleiding van de presentaties over de N31 en de Zuidas analyseren, komt een aantal issues naar voren.

N31

In de N31 De Haak casus valt ons op dat V&W wel met de gemeente Leeuwarden in behoorlijk detail heeft gesproken over, c.q. samen gerekend en getekend aan, de infrastructuur varianten en kosten, maar niet zozeer inhoudelijk over de fasering, kosten en opbrengsten van de gebiedsontwikkeling heeft gesproken. Evenmin is echt goed door gesproken over de PPS modellen voor het gebied, de infrastructuur en de combinatie van deze twee.

Scherp gezegd laat V&W zich daarmee voor de kar spannen zonder te weten welke lading de kar heeft. De gemeente verwacht van V&W mee te werken aan de gebiedsontwikkeling (met eventuele medefinanciering door gemeente/provincie) zonder dat V&W zicht heeft op positieve exploitatieresultaten. V&W heeft geen zicht op de meerwaarde die te creëren is door afstemming tussen gebieds- en infrastructuurontwikkeling, en daardoor ook niet op welk deel van de meerwaarde ingezet zou kunnen worden voor de infrastructuur.

V&W zet zich hiermee in een afhankelijke, volgende positie. Een voorbeeld hiervan is dat de gemeente thans bezig is een samenwerkingsovereenkomst te sluiten met door haar geselecteerde partijen, zonder dat V&W hier inzicht in heeft, en zondig invloed op uitoefent.

Ten principale zit hier de vraag achter of V&W bij integrale planvorming voor infrastructuur en gebied wel of niet bereid is onder voorwaarden te participeren in de gebiedsontwikkeling. Maar ook als V&W niet participeert heeft het toch alle belang bij een goede gebiedsontwikkeling als er een verevening vanuit het gebied naar de infrastructuur wordt afgesproken. Hiertoe heeft V&W inzage nodig in de risico's van de gebiedsontwikkeling en ook de structuur van de gebieds PPS.

Voorts valt bij de N31 op dat partijen de planprocedure in hoge mate dwingend laten zijn voor de planning, en niet de uiterste moeite doen de wettelijke ruimte op te zoeken en te benutten (bijvoorbeeld partieel tracé-besluit, of overdracht rijksweg naar gemeente bij Koninklijk Besluit). Voor een goede optimalisatie van gebiedsontwikkeling en tracering en fasering van infrastructuur moet je een zekere vrijheid krijgen, ook in tijd.

Zuidas

Op hoofdlijnen ging het in de discussie in eerste instantie om de publiek-publieke samenwerking en vervolgens om de publiek-private samenwerking. De belangrijkste vragen daarbij waren:

1. Wat moeten de publieke partijen zelf organiseren, afstemmen en weten?
 - Welke afspraken moeten hiervoor worden gemaakt tussen de publieke partijen?
2. Wat kan worden overgelaten aan de markt of in samenwerking worden gerealiseerd?
 - Welke afspraken moeten dan vervolgens met welke marktpartijen in welke fase over welke onderwerpen worden gemaakt?
3. Welke modellen kunnen voor zowel de publiek-publieke samenwerking als de Publiek-Private Samenwerking worden gebruikt?
4. Zijn de grondposities bepalend voor het te kiezen inpassingsmodel of de kwaliteit van de totale ontwikkeling op de Zuidas.

De antwoorden op deze vragen moeten in de procesarchitectuur van de Zuidas een plaats krijgen. Het betreft het in kaart brengen van het proces. Bij de aanbevelingen wordt er op teruggekomen.

Tenslotte zijn er ook een aantal specifieke onderwerpen naar voren gekomen:

- belang van inzicht in wederzijdse belangen en problemen;
- belang van wederzijds politiek en bestuurlijk commitment;
- belang van een goede projectorganisatie;
- integrale planvorming met de juiste fasering;
- belang van inzicht in alle infrastructuur- en gebiedsontwikkelingsrisico's en de sturing en beheersing hiervan tijdens de uitvoering.

3.3 Conclusies

Op basis van de discussie en vaststelling van de issues bij de N31 en de Zuidas kunnen de volgende conclusies worden getrokken voor de Zuidas.

Ten eerste is er sprake van een onvoldoende transparante procesgang. Dit wil zeggen dat de betrokken publieke partijen onvoldoende concreet uitgesproken hebben hoe het proces eruit zou moeten zien en welke rol ze daar vervolgens zelf in spelen.

Ten tweede is het gevolg hiervan dat er een verschil van inzicht is over de uitwerking van de verschillende oplossingsvarianten. De gemeente Amsterdam wil het Dokmodel, terwijl het ministerie van V&W dit als beperkend ervaart.

Ten derde is er nog onvoldoende kennis aanwezig over de aanpak van een dergelijk gecombineerd project, waarbij er een nauwe relatie bestaat tussen infrastructuur en gebiedsontwikkeling.

Ten vierde is de publiek-publieke samenwerking, in antwoord op de centrale vraag, niet bepalend voor de planprocedures. Deze procedures zijn een gegeven randvoorwaarde, waarbij de betrokken publieke partijen onderling afspraken maken over de spelregels van het proces. Dit betreft bijvoorbeeld de wijze van verevening tussen gebied en infrastructuur, selectie van en afspraken met marktpartijen en besluitvorming.

Ten vijfde vindt er geen optimalisering plaats tussen infrastructuur en gebied. Er wordt daarbij ook geen rekening gehouden met grondeigendom. Uitgangspunt ons inziens zou moeten zijn dat dit grondeigendom ook niet bepalend is voor de keuze van het inpassingsmodel. Er zou in samenhang gekeken moeten worden naar een technisch en financieel haalbare variant. Waarbij er een optimale verevening plaatsvindt tussen infra en gebied.

Tenslotte is er geen sprake van een integrale organisatiestructuur, waarbij infrastructuur in combinatie met gebied wordt ontwikkeld en op kansen en risico's wordt gestuurd. Dit komt onder andere tot uitdrukking in het feit dat Verkeer en Waterstaat geen positie heeft in het projectbureau Zuidas. Deze rol heeft V&W overigens in alle Nieuwe Sleutelprojecten: private partijen, gemeente en eventueel de provincie maken een Masterplan voor de gebiedsontwikkeling. Dit Masterplan wordt, vanuit deze opgave en verkeersprognoses, voorzien van een inschatting van de behoefte aan infrastructuur en voorzieningen voor openbaar vervoer. In het gunstigste geval kan een gedeelte van de kosten hiervoor worden gedekt uit de opbrengsten van de gebiedsontwikkeling, maar meestal blijft er een tekort bestaan. Vervolgens wordt het Rijk gevraagd bij te springen. Tot op dat moment heeft het Rijk geen invloed gehad op de planvorming en in feite dus geen mogelijkheden gehad om mee te werken aan een optimalisering van infrastructuur en gebied. Mogelijkheden van verevening zijn tot op dat moment ook nog onvoldoende in beeld geweest.

3.4 Aanbevelingen

Uit de analyse van de issues, is een viertal vragen naar voren gekomen. Deze vragen houden logischerwijs verband met de vragen die als grondslag voor de workshop hebben gediend. In de aanbevelingen worden deze vragen omgevormd en uitgewerkt naar de volgende onderwerpen:

- procesarchitectuur;
- samenwerkingsverbanden publiek-publiek en publiek-privaat;
- organisatiestructuur;
- grondposities.

Tenslotte komen we terug op de hoofdvraag over het planprocedurele proces.

Procesarchitectuur

Uit de analyse kan worden afgeleid dat het in het project Zuidas met name ontbreekt aan een heldere gemeenschappelijke procesarchitectuur met bijbehorende organisatie en afsprakenkader. Middels deze organisatie is het essentieel dat er op integrale wijze tot planontwikkeling wordt gekomen. Procesarchitectuur is echter maar één pijler om tot een integrale proces-aanpak te komen. Procesmanagement en een goede samenwerkingsvisie zijn de andere twee pijlers.

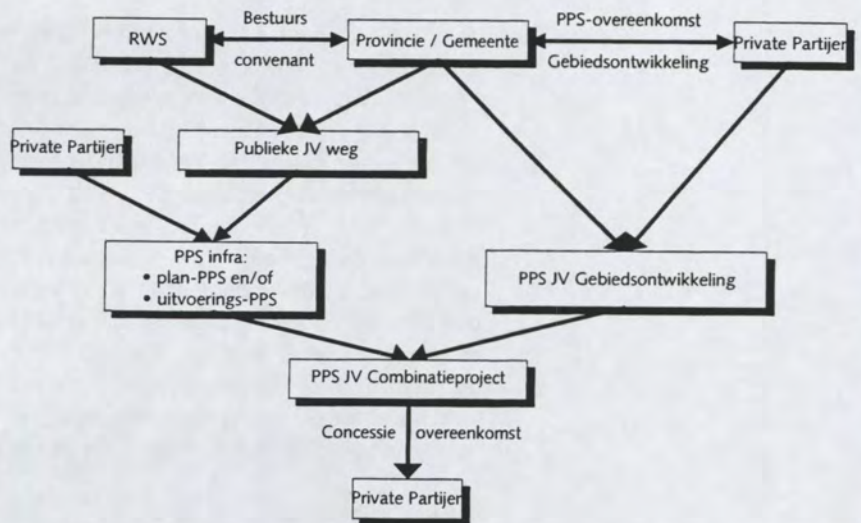
Samenwerkingsverbanden

Een uitwerking van een integrale procesaanpak is de vormgeving van de publiek-publieke samenwerking tussen de gemeente Amsterdam en het Rijk. Eventueel kan hier ook de provincie Noord-Holland deelnemen.

In het RWS Leertraject PPS is een breed scala aan modellen in samenhang in beeld gebracht. Dit is gebeurd in het rapport "Vormgeven aan samenwerkingsrelaties bij PPS"². In dit rapport zijn modellen voor de samenwerking tussen zowel publieke partijen onderling als tussen publieke en private partijen beschreven.

De modellen zijn beschreven voor de ontwikkeling van infrastructuur sec alsmede in combinatie met gebiedsontwikkeling. In de modellen is sprake van een verschillende mate van risico- en zeggenschapverdeling en overdracht. Voor wat betreft de Zuidas kan, gebaseerd op deze modellen, op de volgende manier zowel de publiek-publieke samenwerking als de publiek-private samenwerking als denkmodel worden vormgegeven:

Figuur 6
mogelijke samenwerkingsverbanden
voor project Zuidas

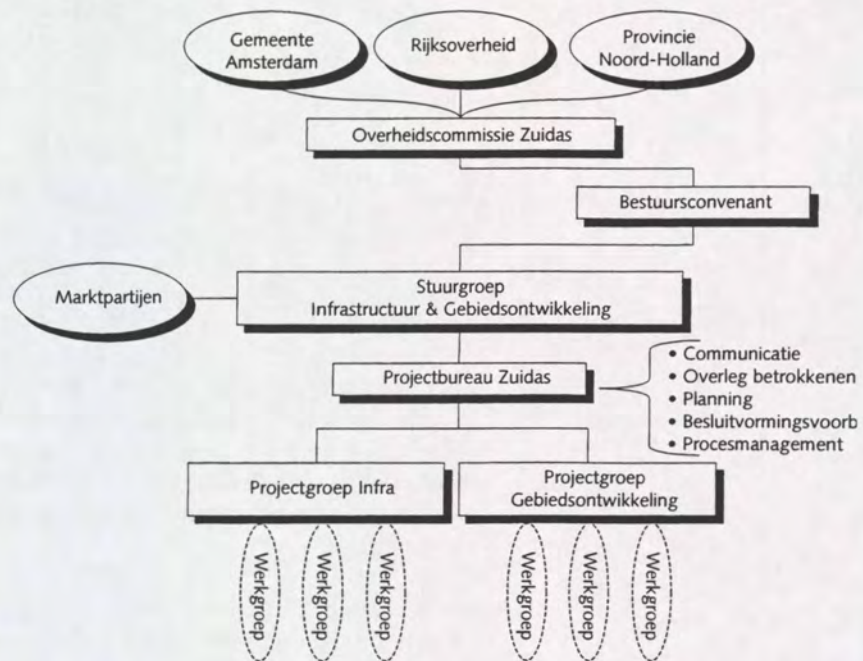


Vervolgens kunnen samenwerkingsverbanden met de private partijen worden aangegaan voor de infrastructuur. In de gebiedsontwikkeling zijn er immers al afspraken gemaakt tussen gemeente en marktpartijen. Met deze afspraken en alle andere overlegsituaties moet in de procesarchitectuur uiteraard rekening worden gehouden. Zij moeten als het ware aanhaken aan een organisatiestructuur voor de te realiseren infrastructuur.

² RWS Leertraject PPS, PPS binnen de kaders, Den Haag, december 2001.

De volgende structuur kan hiervoor als voorzet gelden:

Figuur 7



In bovenstaande structuur zijn de volgende stappen opgenomen:

1. De publieke partijen zetten een traject in gang waarbij ze in een bestuursconvenant de ambitie uitspreken tot een integrale ontwikkeling van de Zuidas te komen met een optimale afstemming tussen infrastructuur en gebied. Daarnaast spreken ze af gezamenlijke de haalbaarheid van de plannen de onderzoeken met vastlegging van de verschillende inspanningsverplichtingen.
2. Met het convenant als basis wordt een stuurgroep ingesteld met vertegenwoordigers van de partijen. Deze personen hebben binnen de richtlijnen van het convenant een zekere beslissingsbevoegdheid.
3. Onder de stuurgroep hangt een projectorganisatie die zorgt voor de uitvoering van de gemaakte afspraken in het convenant en verder wordt aangestuurd door de stuurgroep.
4. Coördinerend gremium is het projectbureau Zuidas.

Uitgangspunt van de structuur is dat er een integratieslag plaatsvindt met de staande organisatie van het Nieuwe Sleutelproject Zuidas. Ook de rol van de marktpartijen moet hierbij worden ingevuld. De wijze waarop dit nader vorm kan worden gegeven is aangegeven in paragraaf 3.2.

Het proces is uiteraard versimpeld weergegeven. Ons advies in dergelijke trajecten is echter altijd eerst tot een publiek-publieke samenwerking te komen met formulering van de ambities inclusief een globale inzet van middelen. Vervolgens kan dan in gezamenlijkheid met de marktpartijen tot verdere ontwikkeling en optimalisering van de plannen worden gekomen.

Grondposities

Vervolgens is gesteld dat er een onevenwichtigheid lijkt te bestaan in de verevening van de infrastructuurkosten en de opbrengsten van de vastgoedontwikkelingen.

Onderstaand overzicht is gepresenteerd.

Tabel 1

	Dijkmodel	Dokmodel	Kunstwerk
Mogelijke opbrengst vastgoed	2.3	3.7	(3.1)
Kosten	-2.1	-5.6	(-3.7)
Saldo	+0.2	-1.9	(-0.6)
Rijksbijdrage infrastructuur	+0.9	+0.9	(+0.9)
BTW	-	(+0.7)	-
Saldo Amsterdam	+1.1	-1.0/(-0.2)	(+0.3)

In het dijkmodel komt het saldo ten goede aan Amsterdam. In het Dokmodel is er een negatief saldo. Hiervoor wordt het Rijk aangesproken. Echter het schema impliceert dat de mogelijke opbrengst van de vastgoedontwikkelingen in alle varianten bij Amsterdam terecht komt. Op geen enkele manier wordt de grondpositie van het Rijk meegenomen in de verevening.

In samenwerkingsverbanden is verevening tussen projectonderdelen echter de kracht en meerwaarde van de samenwerking. Het kan dus niet zo zijn dat deelopbrengsten binnen een project niet ten goede komen aan deeltelken.

Hoofdvraag

De hoofdvraag hoe het (planprocedurele) proces moet worden ingericht gezien de publiek-publieke samenwerking is gedeeltelijk al met de voorafgaande onderwerpen procesarchitectuur, samenwerking en proces behandeld. Het planprocedurele aspect is behandeld in het al eerder aangehaalde rapport "Vormgeven aan samenwerkingsrelaties bij PPS" van het RWS Leertraject PPS. In hoofdstuk vier van dit rapport komen combinatieprojecten (gebied- en infrastructuurontwikkeling) aan de orde. Noties hieruit die van belang zijn voor de hoofdvraag:

- Voordat een overeenkomst met marktpartijen gesloten wordt is het handig dat de betrokken publieke partijen overeenstemming hebben over de globale opzet en inrichting van het project.
- De overeenstemming kan worden neergelegd in een bestuursovereenkomst. Daarin worden afspraken gemaakt over de afstemming van de te volgen procedures en de activiteiten die daarmee samenhangen. Voor combinatieprojecten zijn de Tracéwetprocedure en de procedures in het kader van de Ruimtelijk Ordening van belang (streekplan, bestemmingsplan).
- In het vervolgproces kan worden gewerkt aan een gezamenlijk functioneel programma van eisen dat wordt aanbesteed.

Naast de tracé/merprocedure moet er dus ook een afstemming plaatsvinden met procedures op andere niveaus. In het genoemde rapport wordt hier uitgebreid op ingegaan. Voor dit rapport laten we het bij het schetsen van de scope en besluiten daar tevens mee.

Baggerspeciedepot Koegorspolder

Position Paper

Directie Zeeland
Projectbureau Marktbenadering, Bouwdienst
Waterbodems Advies en Uitvoering, Bouwdienst
Nederlands Economisch Instituut
Akro Consult

Middelburg, februari 2001

RWS Leertraject PPS

Aan dit document kunnen op geen enkele wijze rechten worden ontleend.

Samenvatting

Inleiding

1. Deze position paper behandelt de positie van RWS in het geval private partijen vroegtijdig bij het project Koegorspolder betrokken worden.
2. De inhoud van het document bestaat uit:
 - achtergrondinformatie van het project;
 - publieke samenwerking;
 - pps-constructie en de mogelijke meerwaarde daarvan; en
 - de aanbestedingswijze.
3. Het doel van de position paper is tweeledig. Enerzijds dient het als beslisdocument voor Directie Zeeland en Hoofdkantoor RWS voor de in dit project voorgestelde werkwijze. Anderzijds verstrekt de position paper informatie aan Directie Zeeland en RWS HK over wat ten grondslag ligt aan het beslisdocument, ofwel de voorgestelde publieke samenwerking, pps-constructie en aanbestedingswijze.

Publieke samenwerking

4. De betrokken publieke partijen en hun belangen zijn in onderstaand overzicht weergegeven:

Partij	Doel
V&W/ICES-gelden:	zo snel mogelijk oplossing Zeeuwse baggerproblematiek
V&W/IB2:	zo veel mogelijk verwerken
Zeeuwse overheden*:	zo laag mogelijk storttarief, zo goed mogelijke milieuhygiënische aanpak
Gemeente Terneuzen:	zo laag mogelijke kades, zo'n kort mogelijke exploitatieperiode
Directie Zeeland:	zo snel mogelijk oplossing Zeeuwse baggerproblematiek, zo laag mogelijk storttarief, zo veel mogelijk verwerken

* Naast Rijkswaterstaat Directie Zeeland bestaan de Zeeuwse overheden uit de Waterschappen Zeeuws Vlaanderen en Zeeuwse eilanden en de Zeeuwse gemeenten.

5. De positie van Rijkswaterstaat in het project baggerspeciedepot Koegorspolder is die van belangrijkste probleemhouder en initiatiefnemer. Daarbij dient zij rekening te houden met de verschillende belangen, zoals het oplossen van zoveel mogelijk Zeeuwse baggerknelpunten, een zo laag mogelijk storttarief en maximale verwerking. Middels een ondertekend convenant tussen Rijkswaterstaat en gemeente Terneuzen zijn strijdige belangen zoals de hoogte van de kades en de exploitatieduur van het depot uitonderhandeld.
6. PPS is niet mogelijk zonder dat de betrokken publieke partijen voldoende aanbodgaranties afgeven. De door Rijkswaterstaat af te geven aanbodgaranties zijn hierbij van doorslaggevend belang. Regionale publieke partijen hebben een intentieovereenkomst getekend en zijn hard aan het werk om de aanbodgaranties rond te krijgen. Als onvoldoende aanbodgaranties worden afgegeven dient Rijkswaterstaat serieus te overwegen het PPS-

traject te verlaten of te wachten met een eventuele PPS-aanbesteding.

7. Uitgangspunten, randvoorwaarden en een voorstel voor de constructie van aanbodgaranties is weergegeven op pagina 17 t/m 19 van de position paper.

Publiek private samenwerking

A. Inrichting van de concessie op hoofdlijnen

8. De concessie vindt plaats in de vorm van een DBFO-contract. Dat wil zeggen dat de private partij het recht krijgt om tegen betaling voor een concessieduur van minimaal 12 jaar en maximaal 23 jaar (2003-2014/2025) de inrichting van de Koegorspolder te ontwerpen, bouwen, financieren en exploiteren. Een evaluatie in 2010 zal bepalend zijn voor de voortzetting na 2011 en de vormgeving daarvan.

Het ontwerp en de bouw gelden niet alleen voor het depot maar ook voor de inrichting van het verwerkingsterrein. Onder exploiteren valt het exploiteren van de gehele inrichting (storten en verwerken van bagger), het vermarkten van zand uit aanleg en restproducten (zand en klei) uit verwerking en het commercieel vermarkten van vrije opslagruimte in het depot als gevolg van extra verwerken en/of versneld consolideren.

De afronding van de MER, de vergunningen voortvloeiend uit de Wet Milieubeheer en de Wet Ruimtelijke Ordening en de grondverwerving worden buiten het contract gehouden. Het omleggen van de leidingen van de Koegorspolder naar de buisleidingenstraat wordt procedureel voorbereid door RWS, maar uitgevoerd door de concessionaris.

De vergoeding aan de concessionaris bestaat uit deels een vast bedrag voor zijn investeringen in 2002-2004 (een vast bedrag gebaseerd op een percentage van de door RWS geraamde investeringen tot 2011) en deels een vergoeding per m³ in situ bagger (op basis van de prijs in de aanbieding van de concessionaris) in de periode 2005-2011 met daarna een vergoeding per m³ tot 2025 op basis van nieuw onderhandelingen in 2011.

9. Consolidatieberekeningen geven geen zekerheid op de vraag of het depot vol is in 2014. Bovendien is onzeker of werkelijk 3,3 miljoen m³ baggerspecie zal worden gestort, daar in de MER rekening is gehouden met een marge voor het aanbod van bagger van 25%. Mogelijk blijft er als gevolg van bovengenoemde onzekerheden nog extra ruimte over. Dit betekent dat een marktpartij dan in de gelegenheid kan worden gesteld om extra bagger in te nemen (via de publieke partijen danwel via commercieel vermarkten). Om een gedeelte van deze extra winsten voor de markt af te romen wordt voorgesteld om een DBFO met benefit sharing toe te passen.
10. Het doel van de concessie is het creëren van meerwaarde. Deze meerwaarde komt tot uitdrukking in een twee elementen: 1) een zo laag mogelijk storttarief; en 2) zoveel mogelijk verwerking. Beide elementen beïnvloeden elkaar positief: als er meer verwerkt wordt, blijft er meer vrije ruimte over in het depot om commercieel te vermarkten. Deze extra opbrengsten zorgen er vervolgens voor dat het storttarief lager uitpakt.

11. De uitgangspunten en randvoorwaarden van de concessie zijn als volgt:

Uitgangspunten:

- Door middel van een concessie wordt beoogd de life cycle kosten per m³, uitgedrukt in het storttarief, zo laag mogelijk te houden
- Baggeren en transport en grondverwerving zitten in beginsel niet in de scope van de PPS.
- Er is een Rijksbijdrage beschikbaar en er is een subsidie in het kader van Impuls B2 beschikbaar.
- Als gevolg van de eis dat minimaal 50% verwerkt zal worden, hoeft geen afvalstoffenbelasting (BOM-heffing) betaald te worden
- Geen tariefdifferentiatie voor de verschillende publieke aanbieders van Zeeuwse bagger.
- Een Design Build Finance en Operate (DBFO) contract lijkt de beste mogelijkheden te bieden.

Randvoorwaarden:

- Betrokken publieke partijen garanderen een aanbod
- De life-cycle kosten (exclusief rijksbijdrage en bijdrage Impuls B2) moeten gedekt worden door het storttarief.
- Er vindt geen vrijblijvende marktconsultatie plaats, er is interesse en er is concurrentie.
- DBFO moet aantoonbare meerwaarde hebben ten opzichte van een traditionele aanpak.

12. De belangrijkste risico's voor Rijkswaterstaat tijdens de contractuitvoering zijn:

- Onzekerheid omtrent aanbod van bagger; er bestaan twee mogelijkheden:
 - het aanbod blijkt tegen te vallen, doordat aanbodgaranties van de publieke partners en RWS laag zijn.
 - het aanbod in Zeeland blijkt groter.
- Onzekerheid omtrent kwaliteit van bagger; de kwaliteit van de aangeboden specie is anders dan aangegeven in de MER (risico voor kwaliteit baggerspecie buiten door RWS vooraf aan de markt aangegeven grenzen).
- De consequenties van het evaluatiemoment in 2011 voor het project.
- Impact van wijzigende wet- en regelgeving op het project; de normering van baggerspecie wijzigt bijvoorbeeld, waardoor BOM-heffing onvermijdelijk is of waardoor aanbodgaranties niet kunnen worden nagekomen.

B. Toetsen van de DBFO-variant op meerwaarde

13. Door het project via een DBFO-concessie aan te besteden kan op een aantal manieren efficiencywinst worden behaald, te weten (1) koppeling van ontwerp, aanleg en exploitatie, (2) exploitatie en verwerking, (3) vermarkten van restproducten en (4) vermarkten van vrije depotruimte.
14. De efficiencyvoordelen leiden tot meer verwerking en een lager storttarief per kubieke meter. Dit strookt met de rol van Rijkswaterstaat. Op basis van het bovenstaande wordt voorgesteld om een DBFO-contract aan te besteden, waarbij nadere detaillering plaatsvindt tijdens de voorbereiding van de aanbesteding.

Aanbestedingswijze

15. Aandachtspunt voor het vervolgtraject is de juridische inpassing van het DBFO-contract, ofwel wordt het project, conform definities uit de EU Aanbestedingsrichtlijnen, als werk of als concessie aanbesteed en wat zijn de juridische implicaties hiervan voor de inrichting van het aanbestedingstraject.
16. Onafhankelijk of het project onder de noemer "werk" of "concessie" valt, verdient het de voorkeur om de onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking te volgen: de aanbestedende dienst selecteert op grond van vooraf bekendgemaakte objectieve selectiecriteria één of meer gegadigden en stelt in overleg en langs de weg van onderhandelingen de contractuele voorwaarden vast.
17. De aanbiedingsfase wordt opgedeeld in een overlegfase, aanbiedingsfase en onderhandelingsfase.
18. Op basis van een risicosessie zijn de volgende vier aanbestedingsrisico's als belangrijkste naar voren gekomen:

Arbitrages

Dit risico kan worden teruggedrongen door het helder formuleren van beoordelingscriteria en hun weging. Daarnaast zal voor de beoordeling van de private biedingen gebruikt worden gemaakt van de Public Sector Comparator. Dit is een objectief instrument om de private bieding met het referentiealternatief te vergelijken.

Biedingen in de aanbesteding zijn hoger dan geraamd/onderhandelingen lopen uit.

In het uiterste geval heeft RWS de gelegenheid om de aanbestedingsprocedure af te breken. Deze mogelijkheid dient vooraf expliciet kenbaar gemaakt te worden in de aanbestedingsleidraad. Gunning dient te geschieden onder voorbehoud van o.a. wijzigingen in aard en omvang, politieke besluitvorming alsmede budgettaire overwegingen. Ook dit dient vooraf expliciet duidelijk gemaakt te worden in de aanbestedingsleidraad.

Publieke samenwerking

Het risico van slechte publieke samenwerking is deels weggenomen indien aanbodgaranties zijn afgegeven. Daarnaast is de overeenstemming tussen RWS en de gemeente Terneuzen onlangs formeel bekrachtigd in een convenant.

Publiekrechtelijke procedures zijn niet tijdig doorlopen/grondverwerving is niet tijdig afgerond.

Dit risico kan worden ondervangen door als randvoorwaarde te stellen dat voor de gunning onderstaande activiteiten zijn afgerond:

1. Het Bestemmingsplan is onherroepelijk of er bestaat voldoende zekerheid dat het Bestemmingsplan tijdig onherroepelijk wordt verklaard;
2. Milieuvergunningen zijn rond;
3. Tijdige grondverwerving is zeker;
4. Kabels en leidingen (K&L) zijn tijdig verlegd of er ligt een overeenkomst voor het tijdig verleggen van K&L.

Inhoudsopgave

.....

Samenvatting 3

Inhoudsopgave 7

- 1 Inleiding 9**
 - 1.1 Doel position paper 9
 - 1.2 Structuur van position paper 9
- 2 Terugblik op het project baggerspeciedepot Koegorspolder 11**
 - 2.1 Achtergrond project 11
 - 2.2 Publiek-Private Samenwerkingstraject 13
- 3 Publieke publieke samenwerking 17**
 - 3.1 Verantwoordelijkheden en belangen van RWS en andere Zeeuwse overheden 17
 - 3.2 Speelveld: baggerspecieprobleem in Zeeuwse context 18
 - 3.3 Rol en positie publieke partijen 18
 - 3.4 Vormgeving van aanbodgaranties 19
- 4 Publiek private samenwerking 23**
 - 4.1 Inleiding 23
 - 4.2 Inrichting van de concessie op hoofdlijnen 23
 - 4.2.1 Doel, uitgangspunten en randvoorwaarden voor de PPS 24
 - 4.3 Aantonen van meerwaarde door uitvoering van een Public Private Comparator (PPC) 25
 - 4.4 Slot 29
- 5 Aanbesteding 31**
 - 5.1 Aanbestedingswijze 31
 - 5.2 Aanbestedingsrisico's en beheersmaatregelen 33
 - 5.3 Planning 34
 - 5.1 Slot 35
- 6 Slot 37**

Bijlage 1: Influence diagram 40

1 Inleiding

1.1 Doel position paper

Met de provincie Zeeland en de gemeente Terneuzen is overeenstemming bereikt over een depot en verwerkingsinrichting in de Koegorspolder. Over vormgeving en inrichting van het depot c.a. bestaat bestuurlijke overeenstemming. De inrichting van het depot c.a. is afgestemd op de nieuwe landelijke inzichten. Dit betekent dat de helft van de Zeeuwse baggerspecie kan worden verwerkt en de andere helft kan worden gestort. Een en ander is vastgelegd in een inrichtings-MER. RWS Directie Zeeland verwacht dat door vroegtijdige private betrokkenheid financieel-economische voordelen kunnen worden behaald.

Het doel van deze Position Paper is tweeledig: Enerzijds dient dit stuk als beslisdocument voor Directie Zeeland en RWS HK voor de in dit project voorgestelde werkwijze. Anderzijds verstrekt de position paper informatie aan Directie Zeeland en RWS HK over wat ten grondslag ligt aan het beslisdocument, ofwel informatie over het in te zetten vervolgtraject. Belangrijke elementen die deze grondslag vormen, zijn:

- De rol van RWS Directie Zeeland bij de planvorming, aanleg, financiering, exploitatie en het beheer van het baggerspeciedepot Koegorspolder.
- De rol van de gemeente Terneuzen in het project.
- De rol van de Provincie, waterschap Zeeuwsch-Vlaanderen, waterschap Zeeuwse Eilanden en Havenschap Zeeland Seaports en de overige Zeeuwse gemeenten in het project.
- De meerwaarde van een Publiek Private Samenwerking ten opzichte van een traditionele aanpak.
- De rol van marktpartijen bij de planvorming, het ontwerp, de aanleg, de financiering, de exploitatie en het beheer van het baggerspeciedepot Koegorspolder (contractvorm).
- De wijze waarop marktpartijen worden betrokken (aanbestedings-traject).

1.2 Structuur van position paper

In hoofdstuk 2 wordt een korte terugblik gegeven van de ontwikkelingen binnen het project Koegorspolder tot en met de Klankbordgroepvergadering van 13 oktober 2000.

Uit deze vergadering komt een tweetal vraagstukken naar voren, die nader beschouwd dienen te zijn alvorens besluitvorming over een PPS-aanbesteding kan plaatsvinden:

1. het verkrijgen van zekerheid omtrent aanbodgaranties door aanbieders van Zeeuwse bagger; en
2. het maken van een keuze over de contractvorm.

Afgesproken is dat beide vraagstukken hun beslag vinden in een position paper, hetgeen heeft geresulteerd in het voor u liggende document.

Het eerste vraagstuk, de aanbodgaranties, komt aan bod in hoofdstuk 3 waarin de publieke samenwerking wordt beschreven. Het tweede vraagstuk, de te kiezen contractvorm, vormt een onderdeel van hoofdstuk 4,

waarin de publiek private samenwerking centraal staat.
In hoofdstuk 5 wordt een aanpak voor de aanbesteding beschreven.
De position paper wordt afgesloten met hoofdstuk 6, waarin wordt terug-
gegrepen op de doelstelling van de position paper.

2 Terugblik op het project baggerspeciedepot Koegorspolder

2.1 Achtergrond project

De opbouw van deze paragraaf is als volgt:

Figuur 2.1

Procesweergave van het project baggerspeciedepot Koegorspolder



Gestart wordt met de landelijke problematiek van verontreinigde waterbodems, waarna deze wordt doorgetrokken naar de provincie Zeeland. Als oplossing voor de baggerproblematiek in Zeeland is gezocht naar de bouw van een depot, welke zal worden gesitueerd in de Koegorspolder. In de inrichtings-MER is bepaald aan welke eisen het depot moet voldoen. Belangrijk input voor de inrichtings-MER is het landelijk onderzoek naar de haalbaarheid van grootschalige verwerking van baggerspecie, het project Impuls B2.

De 4e Nota Waterhuishouding en de problematiek van verontreinigde wateren

Het beleid van de overheid, beschreven in de 4e Nota Waterhuishouding, is erop gericht om de waterbodempatiek op milieuhygiënische en duurzame wijze op te lossen tegen aanvaardbare maatschappelijke kosten. Het probleem moet primair worden aangepakt door preventie: het reduceren van de uitstoot van verontreiniging aan de bron. Het beleid heeft als streefbeeld om de uitstoot zodanig te verlagen dat vanaf 2010 alleen nog schoon slib wordt afgezet op de waterbodems. Naast het reduceren is het ook nodig om de vervuilde bodems op te schonen. Dit betekent dat meer dan 200 miljoen m³ ernstig verontreinigend baggerspecie gestort of c.q. verwerkt moet gaan worden. Men verwacht dat dit nog enkele decennia zal spelen.

Noodzaak en doel van een baggerspeciedepot in Zeeland

Voor de grote hoeveelheid verontreinigde en niet verspreidbare baggerspecie in Zeeland moet een oplossing worden gevonden. Rijkswaterstaat Directie Zeeland is verantwoordelijk voor het onderhoud en het saneringsprogramma voor de rijkswateren in Zeeland. Zij moet de slib op verantwoorde wijze zien te storten c.q. verwerken en wel binnen de eigen provincie. Om hierin te kunnen voorzien is besloten dat er een baggerspeciedepot moet worden gerealiseerd in Zeeland.

De baggerspecie is, zoals hierboven reeds tot uitdrukking komt, in te delen in een aantal categorieën; klasse 2 specie is licht verontreinigde grond die over het algemeen zonder veel problemen kan worden hergebruikt of door verspreiding in het milieu kan worden teruggebracht. Specie van de klasse 3 en 4 is dermate zwaar vervuild dat het direct verspreiden in het milieu schadelijk is. Deze specie moet in depots worden gestort of verwerkt. In de periode 2004-2010 (fase 1) wordt verwacht dat 3,3 miljoen m³ klasse 3 en 4 specie aangeleverd zal worden. Voor de periode 2011-2024 (fase 2) zal dit 3,5 miljoen m³ klasse 2 specie zijn. De genoemde hoeveelheden zijn hoeveelheden in situ. Dat wil zeggen dat het de hoeveelheden zijn zoals aangetroffen op de waterbodem. In dit project wordt verwacht dat op termijn ook de helft van de klasse 2 specie niet meer mag worden verspreid. Een deel van de klasse 2 specie zal dan verwerkt en/of gestort moeten worden.

Overeenkomstig het convenant dat op 25 januari 2001 is gesloten tussen Rijkswaterstaat en de gemeente Terneuzen is vastgesteld dat het depot gesloten zal worden in 2014.

Keuze voor de locatie Koegorspolder

Directie Zeeland heeft het initiatief genomen voor de aanleg van het depot. Na een locatie-MER in 1995 is de Koegorspolder gekozen als locatie voor een regionaal baggerspeciedepot in de provincie Zeeland.

De Koegorspolder ligt in de kanaalzone Zeeuwsch-Vlaanderen naast het kanaal Gent-Terneuzen. Het land wordt nu gebruikt voor de landbouw. Het depot en bijbehorende voorzieningen zal maximaal 100 hectare groot zijn. Naast het baggerspeciedepot zal het gebied verder ontwikkeld worden door een stedelijke randzone, een recyclingzone, een tracé voor de nieuwe hoofdweg met daarlangs kabels en leidingen.

Inrichtings MER beschrijft inrichting van het depot

In aanvulling op eerdere MER studies is een inrichtings-MER geschreven. Hierin zijn 5 alternatieven uitgewerkt en beoordeeld op hun milieueffecten. De voorkeursvariant zoals in de inrichtings-MER wordt beschreven en tevens onderdeel uitmaakt van het gesloten convenant tussen Rijkswaterstaat en gemeente Terneuzen, is een depot met een inhoud van 5,3 mln. m³ en een diepte tot maximaal de Boomse kleilaag. De kaden van het depot reiken tijdens de exploitatiefase tot een hoogte van 6,5 +NAP meter en worden in de nazorgfase (in 2014) teruggebracht naar een hoogte van 4,5 +NAP meter. De vrijkomende grond wordt deels voor de aan te leggen kaden gebruikt, deels gereserveerd voor de later aan te brengen bovenafdekking en deels vermarkt. De afdekking bestaat uit een afdichtende laag en een leeflaag.

Impuls B2¹ onderzoekt haalbaarheid grootschalig eenvoudige verwerking

Onafhankelijk van het project heeft een studie, Impuls B2, plaatsgevonden naar de haalbaarheid van grootschalige verwerking van baggerspecie. De conclusie op basis van dit onderzoek is dat de eenvoudige technieken voor verwerking het hoogste milieurendement opleveren. Deze technieken zijn duurder dan storten maar in het geval van zandscheiden, landfarmen en rijpen slechts beperkt duurder. Het gevolg van dit onderzoek is dat het rijksbeleid is gewijzigd, waardoor de uitgevoerde MER studies met betrekking tot de Koegorspolder moesten worden aangepast.

¹ Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Bouwdienst Advies- en Kenniscentrum, 'Verwerking van baggerspecie, basisdocument voor besluitvorming', september 2000

Rijksbeleid eist een inspanningsverplichting van 50% verwerken voor de Koegorspolder

Vóór Impuls B2 was het rijksbeleid ten aanzien van waterbodems dat vanaf 2000 20% van het jaarlijkse aanbod van specie uit de categorieën 2, 3 en 4 verwerkt diende te worden. Echter na het uitkomen van de resultaten van Impuls B2 is de inspanningsverplichting voor baggerspeciedepot Koegorspolder verhoogd naar 50%². De inspanning om dit te realiseren moet geleverd worden door de gezamenlijke overheden (Rijk, provincie, gemeente, waterschappen).

Krachtens de Wet belasting op milieugrondslag wordt een belasting geheven op het afgeven van afvalstoffen (BOM-heffing). Vanaf 1 juli 1997 is een tijdelijke algehele vrijstelling van kracht voor het verwerken van (te reinigen en niet te reinigen) baggerspecie tot een bij koninklijk besluit nader te bepalen tijdstip, gelegen tussen 1 januari 2000 en 1 januari 2002. Het van kracht verklaren van de afvalstoffenbelasting voor baggerspecie heeft in principe geen gevolgen voor baggerspeciedepot Koegorspolder. Voor dit project wordt er immers vanuit gegaan dat de verwerkingsdoelstelling gehaald wordt.

2.2 Publiek-Private Samenwerkingstraject

In deze paragraaf wordt aangegeven welke stappen zijn doorlopen in het PPS-traject vanaf de eerste PPS Verkenning (oktober 1999-mei 2000) tot aan de Klankbordgroepvergadering van 13 oktober 2000. Van invloed op het project Koegorspolder waren de uitkomsten van de landelijke studie Impuls B2.

Figuur 2.2
Procesweergave voor het PPS-spoor



PPS-verkenning³ concludeert dat PPS een klein voordeel kan opleveren

In de periode van oktober 1999 tot maart 2000 is een PPS-verkenning uitgevoerd met als doel te onderzoeken of er meerwaarde is voor het project baggerspeciedepot Koegorspolder bij toepassing van Publiek private samenwerking.

Hiervoor zijn de integrale kosten en opbrengsten van het project, tijdens zowel aanleg, als exploitatie en nazorg uitgedrukt in het storttarief. Dit is het tarief dat de aanbieders van verontreinigende baggerspecie per kubieke meter moeten afdragen aan de exploitant van het depot.

² Voor baggerspeciedepot Koegorspolder geldt dat alle bagger met een zandfractie > 50% van het totaal dient te worden verwerkt. In de inrichtings-MER is opgenomen dat dit overeenkomst met 50% van het totale aanbod (in situ m³).

³ Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Bouwdienst, PPS Centrum en Advies- en Kenniscentrum Waterbodems, 'Uitvoeringsplan Baggerspeciedepot Koegorspolder, PPS Verkenning', mei 2000.

De hoogte van het storttarief is gebaseerd op het verschil tussen de kosten van het project en de reeds voorhanden 'opbrengsten' (denk aan vermarkten te restproducten) van het project. De hoogte is zo vastgesteld dat de totale opbrengsten uit het storttarief gelijk zijn aan de onrendabele top. Bij lagere integrale kosten kan dus een lager storttarief worden gevraagd. Benadrukt wordt dat rijksbijdragen en/of subsidies niet meegenomen zijn in de berekening. Het storttarief geeft dus een indruk van de werkelijk kosten per kubieke meter bagger.

Andere criteria waarop de mogelijke samenwerkingsvormen zijn beoordeeld zijn de doorlooptijd van het project, zeggenschap van de overheid, risicoverlening tussen overheid en markt, concurrerende prijsvorming etc.

Op basis van deze verkenning is geconcludeerd dat een integrale concessieverlening het laagste storttarief en dus de meeste meerwaarde oplevert ten opzichte van een traditionele aanpak en/of innovatieve aanbesteding.

Een uitgevoerde Quick Scan⁴ heeft opgeleverd dat de grootste toegevoegde waarde ligt in enerzijds exploitatie en anderzijds integratie van exploitatie met ontwerp en aanleg

In juni 2000 is vanuit de Directie Zeeland de behoefte ontstaan om de PPS verkenning door een Quick Scan team, een team van deskundigen binnen en buiten RWS, te laten toetsen. Deze toets leidde tot de conclusie dat het de moeite waard is om PPS nader te onderzoeken. De verwachte meerwaarde komt grotendeels voort uit een tweetal elementen. Op de eerste plaats zijn exploitatie en verwerking bij uitstek onderdelen waar de markt kennis van heeft en de overheid zowel expertise als capaciteit mist. Ook bij de fase vermarkten en vervoer komt de expertise van de markt kijken. Op de tweede plaats kan het integreren van fasen (ketenbenadering) leiden tot voordelen in tijd en in kosten.

De vanuit het projectteam voorgestelde vervolgaanpak past naar de mening van het Quick Scan team op hoofdlijnen. Een nadere marktverkenning is in dit kader een goede optie. De nadruk c.q. insteek zou dan primair moeten komen te liggen op de kansen van PPS in de fasen exploitatie en verwerking en vermarkten en afvoer en vervolgens ook de wijze waarop door een combinatie van activiteiten en fasen meerwaarde en efficiency kan worden gecreëerd. Aanleg van het depot moet niet het eerste uitgangspunt zijn van de marktverkenning en op termijn ook niet van de aanbesteding omdat exploitatie, verwerking, vermarkten en afvoer als de (specialistische) kernactiviteiten kunnen worden aangemerkt.

Naast bovenstaande elementen noemt de quick-scan groep een belangrijke voorwaarde voor private exploitatie, namelijk aanbodgaranties. Naar aanleiding van deze bevinding is Directie Zeeland gestart met een traject van publieke samenwerking, waarbij de relevante Zeeuwse publieke partijen gevraagd is in hoeverre zij als klant of als participant willen deelnemen aan het project. Voor een verdere uitwerking van de publieke samenwerking wordt verwezen naar hoofdstuk 3.

Klankbordgroep beslist op 1 september 2000 dat PPS-traject wordt voortgezet
Doel van de klankbordgroep vergadering op 1 september 2000 is om een besluit te nemen over het wel of niet voortzetten van het PPS-traject.

⁴ Akro Consult, 'Quick Scan slibdepot Koegorspolder, mogelijkheden voor een PPS-aanpak bij de aanleg en exploitatie van het slibdepot Koegorspolder', juli 2000.

Het projectteam PPS heeft als vervolgstap voorgesteld om een marktconsultatie uit te voeren (conform de aanbeveling van het Quick Scan team) met als doel om de uitkomsten van de PPS-verkenning, Quick Scan en oriënterende marktgesprekken te verifiëren bij de markt. Tweede doel is het verkrijgen van commitment ten aanzien van de storttarieven door marktpartijen onderdelen van het project te laten prijzen en op de uitkomsten de aanbestedingswijze te baseren.

De klankbordgroep besloot echter geen vrijblijvend traject in te gaan, maar de marktconsultatie in te passen in het aanbestedingstraject. De belangrijkste motivatie hiervoor is dat middels een vrijblijvende marktconsultatie op geen enkele manier commitment kan worden verkregen over de uitspraken van de aanbieders.

De leden van de klankbordgroep geven verder aan dat men PPS bij het project een serieuze kans wil geven. Niet met als doel om een PPS-constructie te doen, maar als middel om het project efficiënter uit te voeren.

Besloten wordt om nader te bekijken wat er allemaal moet liggen voordat besluitvorming over een eventueel PPS-aanbesteding kan plaatsvinden. Daarvoor wordt een document opgesteld. Vertrekpunt voor dit document is de integrale concessie. Als tijdens het opstellen van het document blijkt dat er nog teveel witte vlekken bestaan, kan alsnog worden besloten om een vrijblijvende marktconsultatie te houden.

Workshop Klankbordgroep op 13 oktober 2000 vormt startpunt voor een position paper

Naar aanleiding van het voorgaande is op 13 oktober 2000 een bijeenkomst gehouden met als doel duidelijkheid te krijgen over een tweetal vraagstukken welke dienen te zijn beantwoord alvorens in februari 2001 besluitvorming over een PPS-aanbesteding kan plaatsvinden:

1. Wat moet er worden gedaan om voldoende zekerheid te hebben over aanbodgaranties?
2. Wat moet er worden gedaan om een keuze te kunnen maken over de contractvorm?

Ad 1 – Aanbodgaranties

De noodzaak van voldoende aanbodgaranties voor een PPS wordt door de deelnemers onderschreven. Vanuit RWS zijn garanties in ieder geval noodzakelijk. Garanties van de overige aanbieders zijn zeer wenselijk, maar niet doorslaggevend.

Afgesproken wordt dat Directie Zeeland een HID-brief naar HK stuurt met het verzoek om aanbodgaranties voor baggerspeciedepot Koegorspolder. HK reageert voor 10 december.

Directie Zeeland onderneemt actie om met de andere publieke partners zo spoedig mogelijk aanbodgaranties af te spreken uitgaande van een m³ prijs exclusief aanlegkosten, een zgn. gesubsidieerd storttarief. Verdere uitwerking van dit vraagstuk is terug te vinden in Hoofdstuk 3 waar de publieke samenwerking wordt behandeld.

Ad 2 – Keuze contractvorm

Afgesproken wordt dat de concessie nader uitgewerkt zal worden op basis van een risicoanalyse. 10 november 2000 is een bijeenkomst met Directie Zeeland, HK Directie Uitvoering en Directie Water, Bouwdienst, Ministerie van Financiën en Akro Consult vastgesteld, waarvoor een eerste aanzet van een concessie constructie (op basis van een risicoanalyse) als input dient. De concessie constructie moet zo goed mogelijk passen bij het doel van de publiek private samenwerking: het realiseren van een zo laag mogelijk

storttarief. Belangrijke onderliggende uitgangspunten voor de concessie constructie zijn zoveel mogelijk Zeeuwse knelpunten oplossen, minimale kadehoogtes en zoveel mogelijk verwerken. Verdere uitwerking van dit vraagstuk is terug te vinden in Hoofdstuk 4 waar de publiek private samenwerking aan bod komt.

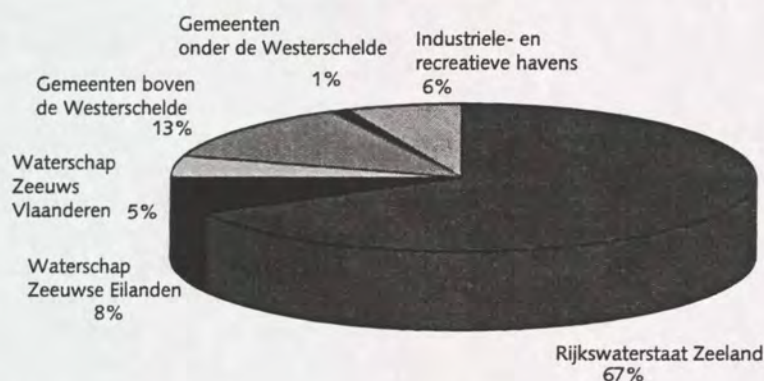
Eind januari 2001 zullen de resultaten van beide vraagstukken en de resultaten van de Publiek Publieke Samenwerking zijn verwoord in een position paper.

3 Publieke publieke samenwerking

3.1 Verantwoordelijkheden en belangen van RWS en andere Zeeuwse overheden

RWS is niet de enige probleemhouder van vervuilde bagger. RWS is niet de enige verantwoordelijke partij voor onderhoud en sanering van de Zeeuwse waterbodems, maar wel de grootste. De hiernavolgende figuur geeft een overzicht van het geschatte aandeel van de verschillende Zeeuwse overheden in de Zeeuwse baggerspecie-problematiek.

Figuur 3.1
Probleemhouders verontreinigde
baggerspecie 2004-2011



Zeeuwse overheden hebben gemeenschappelijk doel vastgelegd in Beleidsplan Waterbodems en Baggerspecie

De belangen van de verschillende Zeeuwse overheden bij de oplossing van de baggerspecieproblematiek lopen grotendeels synchroon. De waterbeheerders hebben allen vanuit hun wettelijke taak belang bij de oplossing van de onderhouds- en saneringsknelpunten. Daarnaast hebben zij belang bij een zo efficiënt mogelijke realisatie en exploitatie van het depot/verwerkingsinrichting, waardoor het storttarief zo laag mogelijk kan worden en er zoveel mogelijk knelpunten kunnen worden opgelost. De gezamenlijke Zeeuwse overheden met de Provincie Zeeland als verantwoordelijke voor het afvalstoffenbeleid voorop hebben een verantwoordelijkheid voor een zo goed mogelijke milieuhygiënische aanpak. Deze verantwoordelijkheid is reeds uitgesproken in het "Beleidsplan Waterbodems en Baggerspecie" uit 1994.

Samenwerking tussen Zeeuwse waterbeheerders is een must voor efficiënte projectaanpak

Dat de baggerspecieproblematiek steeds dringender wordt, is door Provincie, Waterschappen, Gemeenten en Rijkswaterstaat afgelopen jaar nog eens bevestigd in het landelijk project "10-jarensce­nario waterbodems". Om de Zeeuwse knelpunten daadwerkelijk op te lossen is beleidsmatig samenwerking tussen de Zeeuwse overheden derhalve noodzakelijk. Publieke samenwerking gaat vooraf aan Publiek-Private Samenwerking. Door een gezamenlijk optrekken van de Zeeuwse probleemhouders kunnen de beschikbare middelen zo efficiënt mogelijk ingezet worden binnen de randvoorwaarden zoals overeengekomen met de Gemeente Terneuzen (o.a. tijd en omvang) en mede bepaald door de staatssecretaris (minimaal 50% verwerking).

3.2 Speelveld: baggerspecieprobleem in Zeeuwse context

ICES-impuls ter grootte van 85 miljoen voor baggerspeciedepot Koegorspolder

Naar aanleiding van het gestelde in de 4e nota Waterhuishouding is een zogenaamde ICES-impuls ter grootte van 110 miljoen gulden beschikbaar gesteld voor de waterbodemsanering. In de Rijksbegroting is opgenomen, dat deze ICES-impuls voor het overgrote deel gereserveerd is voor de realisatie van een depot in Zeeland om zodoende de Zeeuwse baggerspecieproblematiek op te lossen.

Locatie-MER, inrichtings-MER en convenant leggen afspraken Rijkswaterstaat met Provincie Zeeland en gemeente Terneuzen vast

Rijkswaterstaat Directie Zeeland heeft na een lang voorbereidingstraject overeenstemming bereikt met Provincie Zeeland en gemeente Terneuzen over de plaats van het depot en de verwerkingsinrichting. In 1994 is in locatie-MER uitgevoerd waarin de Koegorspolder geselecteerd is als voorkeurslocatie voor een baggerdepot; in 1995 heeft de gemeente Terneuzen hier onder voorwaarden mee ingestemd.

In de periode hierna is een inrichtings-MER opgesteld en heeft verdere besluitvorming plaatsgevonden. Op 25 januari 2001 zijn door Directie Zeeland en gemeente Terneuzen nadere afspraken over omvang, werkwijze en tijdspad vastgelegd in een convenant. Rijkswaterstaat heeft in het convenant bedongen dat het depot ook voor niet-Zeeuwse slib kan worden aangewend. Bij eventueel achterblijven van het aanbod Zeeuwse slib, om welke reden dan ook, bestaat de mogelijkheid om het depot met andere dan Zeeuwse bagger te vullen. De focus ligt echter in eerste instantie op de Zeeuwse bagger. Gemeente Terneuzen heeft in het convenant bedongen dat de kadeplooi na exploitatie wordt teruggebracht naar 4,5 meter. Tijdens de exploitatie geldt een maximum hoogte van 6 meter.

Extra budget voor grootschalige eenvoudige verwerking komt beschikbaar

De inrichting van het depot is afgestemd op de nieuwe landelijke inzichten, die medio 2000 zijn geïntroduceerd naar aanleiding van de resultaten van het landelijke onderzoek Impuls B2. Dat wil zeggen, dat op basis van analyse van de kwaliteit van de Zeeuwse baggerspecie als uitgangspunt is gekozen, dat de helft van de Zeeuwse baggerspecie kan worden verwerkt en de andere helft zal worden gestort. Dit heeft weliswaar geleid tot een vertraging in de planning, maar resulteert nu in een oplossing, die past in de landelijke aanpak. Bovendien leidt dit tot een hoger milieurendement en per saldo tot een kleiner depot in het Zeeuwse (5,3 mln m³).

Ter stimulering heeft de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat recentelijk een toezegging gedaan voor een aanvullend bedrag van 70 miljoen ten behoeve van grootschalige eenvoudige verwerking. Dit is overeenkomstig de wens van de 2e kamer om minimaal 50% van de baggerspecie te verwerken.

3.3 Rol en positie publieke partijen

Aanbodgaranties zijn noodzakelijk voor nauwe samenwerking met de markt

RWS is als belangrijkste probleemhouder en initiatiefnemer voornemens het realisatietraject in nauwe samenwerking te doen met een private partij, waarbij deze laatste zou moeten tekenen voor aanleg, exploitatie en gedeeltelijke financiering.

Om een succesvol traject van samenwerking met een private partij te kunnen starten moet echter duidelijkheid worden gegeven over het te verwachte aanbod van baggerspecie. Daarom is het planningstechnisch

noodzakelijk dat er in het voorjaar 2001 een aanbodgarantie wordt gegeven door de probleemhouders van de Zeeuwse baggerslib-problematiek.

Workshop met publieke partijen vormt basis voor rolverdeling en aanbodgaranties

Hiertoe is in het najaar van 2000 een workshop georganiseerd over publieke samenwerking waarbij de belangrijkste probleemhouders aanwezig waren en waarin de noodzaak van publieke samenwerking uit de doeken is gedaan. Ook de gemeente Terneuzen was hier aanwezig. Deze workshop kende een informeel en open karakter en diende primair om af te tasten of partijen bereid waren om samen te werken, welke rol voor elke partij weggelegd zou kunnen zijn en welke belangen en doelen er zijn en of deze convergeren. De mogelijkheden voor partijen om deel te nemen aan de realisatie en exploitatie van het depot spitste zich toe op hun rol als klant of als participant. Partijen hebben vervolgens indicatief aangegeven welke rol zij willen en kunnen vervullen met betrekking tot het afgeven van aanbodgaranties en/of participatie in de exploitatie.

Deelname van regionale publieke partijen spitst zich toe op een klantrol

Ambtelijke vertegenwoordigers van Rijk, Provincie, Waterschappen en Havenschap zien geen rol als participant in het project voor hen weggelegd. Wel hebben zij een overeenkomst opgesteld ten behoeve van de bestuurders van de betrokken overheden, waarin de intentie wordt uitgesproken om binnen een termijn van 3 maanden te komen tot concrete voorstellen voor aanbodgaranties. De intentieovereenkomst is tevens voorgelegd aan de regionale Commissie voor het Waterbeheer in Zeeland, waarbinnen ook de Zeeuwse gemeenten zijn vertegenwoordigd. Vervolgens heeft het Openbaar Lichaam Afvalverwerking Zeeland (OLAZ), waarin de Zeeuwse gemeenten participeren, aangeboden een faciliterende rol te willen vervullen naar de gemeenten toe. De intentieovereenkomst zal zodoende aangevuld kunnen worden met het OLAZ als rechtspersoon, die namens de gemeenten een aanbodgarantie kan afgeven. Het is de bedoeling dat de publieke partijen begin 2001 de intentieovereenkomst ondertekenen.

De gemeente Terneuzen heeft in het verdere traject geen rol als klant of participant. Zij heeft reeds in een eerder stadium bedongen dat zij 40.000m³ gratis mag storten.

3.4 Vormgeving van aanbodgaranties

Doelstelling:

Het geven van aanbodgaranties door publieke partijen, zodanig dat:

- de Zeeuwse knelpunten in sanering en onderhoud zoveel als mogelijk worden aangepakt;
- het storttarief hierdoor zo laag mogelijk kan worden.
- er een duidelijk signaal richting "Den Haag" gegeven wordt m.b.t. een eendrachtige en voortvarende aanpak door de Zeeuwse publieke partijen;
- duidelijkheid geschapen wordt naar potentiële (private) partijen bij de start van de aanbestedingsprocedure.

Randvoorwaarden, uitgangspunten:

- Het ten volle benutten van de capaciteit van het depot.
- Aanbodgaranties worden afgegeven voor de eerste periode tot 2011; hierna vindt een evaluatie plaats betreffende het omgaan met de restcapaciteit voor de periode 2011-2014.

- Aanbodgaranties van RWS, als grootste aanbieder van verontreinigd slib en initiatiefnemer voor het project, zijn een noodzakelijke voorwaarde voor PPS en tevens doorslaggevend. De budgetten zijn voor de komende 10 jaar expliciet opgenomen in de rijksbegroting en dekken zowel de investeringen (ICES) en exploitatiekosten als de kosten voor baggeren en transport van het RWS aanbod tot 2011.
- De aanbodgaranties van de overige publieke partijen zijn voor 1 juli 2001 beschikbaar, omvang en vorm zijn niet doorslaggevend voor het al dan niet doorgaan van het PPS traject, wel noodzakelijk voor het kunnen maken van duidelijke afspraken met publieke partners.
- Voorkomen moet worden dat publieke partijen optreden als makelaar in niet-Zeeuwse slib (tussenhandelaar; externe partijen een marktconform storttarief berekenen en zelf een laag tarief betalen op basis van afgegeven aanbodgaranties).
- Aanbodgaranties dienen hard te zijn, dat wil zeggen dat als deze niet gehaald worden er sancties op dienen te staan en als er meer aangeboden wordt dan afgesproken er een marktconforme (meer)prijs betaald dient te worden. Het geven van zachte aanbodgaranties is niet zinvol.
- Uitwisseling van onder- of overcapaciteit tussen de publieke partijen is toegestaan na onderling overleg.
- De regeling ten aanzien van aanbodgaranties moet zo eenvoudig mogelijk zijn en controleerbaar.

Overwegingen:

- de publieke partijen (RWS, Waterschappen en het Havenschap) dragen door hun ICES-deel allen bij aan de aanleg van het slibdepot. Het moet voor hen dan ook zo aantrekkelijk mogelijk gemaakt worden om hun aandeel in de slibproblematiek zo veel als mogelijk op te lossen binnen de periode tot 2011. Om dit te stimuleren krijgen de publieke partijen de gelegenheid om hun Zeeuwse slib voor een laag tarief, bepaald op basis van exploitatiekosten (dus exclusief aanlegkosten depot), te storten t/m de periode 2011; hiermee wordt gestimuleerd om de sanering en het onderhoud voortvarend aan te pakken.
- de boete bij het niet nakomen van de aanbodgarantie dient in verhouding te zijn tot het storttarief;
- aanbodgaranties staan in directe relatie tot de restcapaciteit tot 2011; hoe hoger de aanbodgaranties (bijv. totaal 80%), hoe lager de restcapaciteit (20%). De hoeveelheid die gegarandeerd wordt middels aanbodgaranties van publieke partijen kan gestort worden tegen het lage tarief; overaanbod in deze periode wordt afgerekend tegen marktconforme tarieven. Op deze wijze worden de publieke partijen gestimuleerd een reële inschatting te maken van hun aanvoer tot 2011.
- de restcapaciteit van het depot (alles tussen het totaal aan afgegeven aanbodgaranties en de gereserveerde capaciteit van 3,3 mln m³), kan gebruikt worden voor het uitwisselen van (niet-Zeeuwse) slib met andere regio's/depots in Nederland.
- de onderaanbod restcapaciteit van het depot (alles tussen de afgegeven aanbodgarantie en het daadwerkelijke aanbod tot 2011), kan eveneens gebruikt worden voor het uitwisselen van (niet-Zeeuws) slib met andere regio's/depots in Nederland. De betaalde boete bij onderaanbod kan hiervoor gebruikt worden, ter compensatie van de extra transport kosten die gemaakt moeten worden voor de aanlevering van slib uit andere regio's in Nederland. Als alternatief kan in onderhandeling met de private exploitant gekeken worden in hoeverre deze ruimte commercieel vermarkt zou kunnen worden.

- de inverdiencapaciteit van het depot tot 2011 (datgene wat de private exploitant aan capaciteit wint door extra verwerking) kan commercieel vermarkt worden door de private exploitant. De winst die de private exploitant kan maken door het vermarkten wordt bijvoorbeeld voor 50% afgeroomd, welk deel teruggaat naar het Rijk ten behoeve van sanering van andere locaties in Nederland. Hierdoor blijft er voldoende stimulans over voor de private exploitant, maar vloeit tevens een gedeelte van de investeringskosten terug naar het Rijk.

Voorstel constructie aanbodgaranties:

1. Partijen geven afzonderlijk een aanbodgarantie voor slib af tot 2011.
2. Slib aangeboden binnen de aanbodgarantie per partij wordt afgerekend volgens het lage storttarief.
3. Slib aangeboden boven de aanbodgarantie per partij wordt afgerekend volgens een marktconform tarief.
4. Partijen mogen hun aanbodgarantie uitsluitend vol maken met Zeeuws slib (dit moet controleerbaar zijn!).
5. In het geval dat de aanbodgarantie per partij niet gehaald wordt, dan volgt een boete.
6. De inverdiencapaciteit buiten de aanbodgaranties om (alles wat de private partij aan extra ruimte creëert door extra verwerking), wordt vermarkt volgens marktconforme tarieven. De winst wordt verdeeld tussen de private exploitant en een revolving fund (ICES), bijvoorbeeld in de verhouding 50/50. Dit betekent dat er geen winstdeling plaats vindt met de Zeeuwse publieke partijen.

