

# **De planning van wegen in Nederland en de rol van Publiek Private Samenwerking**

Een analyse van de procedures op het nationale en provinciale niveau met als  
doel het opstellen van aanbevelingen voor het toepassen van PPS bij de  
wegenplanning.



## **De planning van wegen in Nederland en de rol van PPS**

Een analyse van de procedures op het nationale en provinciale niveau met als doel het opstellen van aanbevelingen voor het toepassen van PPS bij de wegenplanning.

**Anne Bouma**

Rijksuniversiteit Groningen  
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen  
Groningen, september 2011

## Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van mijn afstudeeronderzoek met als onderwerp de planning van wegen in Nederland en het gebruik van Publiek Private Samenwerking (PPS) binnen dit gebied. Ik heb dit onderwerp gekozen omdat wegenplanning een specialisatie is die me zeer boeit. Daarnaast heb ik dit onderwerp gecombineerd met PPS, omdat PPS volgens mij in de toekomst een steeds belangrijkere rol zal spelen. Er wordt tegenwoordig veel gediscussieerd over hoe, waar en wanneer PPS toegepast moet worden.

Bij het doen van dit onderzoek heb ik me vooral proberen te focussen op het Provinciale niveau. De reden hiervoor is dat er weinig is geschreven over infrastructuurplanning op Provinciaal niveau. Voor het Nationale niveau gelden vele vaste wetten en richtlijnen zoals bijvoorbeeld de Tracéwet. Op Provinciaal niveau ontbreken deze sectorale wetten echter. Hier lag voor mij de uitdaging om te ontdekken hoe verschillende Provincies omgaan met het plannen van hun provinciale wegen en hoe ze hierbij gebruik maken van PPS.

De rode draad van deze afstudeerscriptie ziet er als volgt uit. In het eerste hoofdstuk (de introductie) wordt het kader van dit onderzoek vastgesteld. Hierbij zal ook behandeld worden hoe het onderscheid gemaakt wordt tussen Nationale en Provinciale wegen. Vervolgens wordt het begrip Publiek Private Samenwerking in het algemeen behandeld. Als dit duidelijk is analyseer ik de wegenplanning en PPS op nationaal niveau. Daarna volgt een analyse van de wegenplanning en PPS op het provinciale niveau. Dit alles zal tot slot uitmonden in een reeks aanbevelingen voor het gebruik van PPS op met name het provinciale niveau.

Alhoewel het schrijven van deze scriptie een langdradig traject was heb ik dit als een plezierige en leerzame tijd ervaren. Ik ben zelf trots op het uiteindelijke resultaat en hoop dat de lezers ervan hun voordeel kunnen opdoen met de grote hoeveelheid informatie die deze scriptie biedt. Een woord van dank gaat uit naar mijn begeleiders bij dit project, prof. dr. ir. Paul Ike en Sander Lenferink (Promovendus "Vroege marktbetrokkenheid bij de planning van duurzame weginfrastructuur: naar een ketenbenadering") van de Rijksuniversiteit Groningen. Zonder hun steun zou deze scriptie niet in deze vorm tot stand zijn gekomen. Daarnaast wil ik mijn ouders en mijn vriendin Eelkje de Roos bedanken voor hun getoonde geduld en hun opbeurende woorden en ondersteuning die zij mij hebben geboden tijdens dit hele traject.

Anne Bouma

Groningen, september 2011

# Inhoudsopgave

	Blz.
<b>Samenvatting</b>	<b>6</b>
<b>Hoofdstuk 1 Introductie</b>	<b>8</b>
1.1 Inleiding	8
1.2 Het onderscheid tussen Nationale en Provinciale wegen	8
1.2.1 Rijkswegen	9
1.2.2 Provinciale wegen	10
1.2.3 Wet Herverdeling Wegenbeheer	10
1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen	11
1.4 Aanpak van het onderzoek	11
1.5 Leeswijzer	12
<b>Hoofdstuk 2 Publiek-Private Samenwerking</b>	<b>13</b>
2.1 Inleiding	13
2.2 Wat is PPS	13
2.3 Onderwerpen waarbij PPS een belangrijke rol speelt	15
2.4 Vormen van PPS	17
2.4.1 PPS bij gebiedsontwikkeling	17
2.4.2 PPS bij concessies	18
2.5 Conclusie	20
<b>Hoofdstuk 3 Wegenplanning en PPS op nationaal niveau</b>	<b>21</b>
3.1 Inleiding	21
3.2 Wegenplanning op nationaal niveau	21
3.2.1 De algemene wet bestuursrecht	21
3.2.2 Wet Ruimtelijke Ordening	22
3.2.3 Wet en Besluit op het infrastructuurfonds	22
3.2.4 Planwet verkeer en vervoer	23
3.2.5 Wet milieubeheer en besluit milieu effecten rapport	24
3.2.6 De Tracéwet	25
3.2.7 Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport	29
3.3 PPS binnen de wegenplanning op nationaal niveau	32
3.3.1 Het Europees aanbestedingsrecht	32
3.3.2 Het betrekken van de markt bij wegenprojecten	33
3.3.3 PPS bij nationale infrastructuurprojecten in de praktijk	40
3.4 Conclusie	45
<b>Hoofdstuk 4 Wegenplanning en PPS op Provinciaal niveau</b>	<b>47</b>
4.1 Inleiding	47
4.2 Wegenplanning op Provinciaal niveau	47
4.2.1 Wet- en regelgeving bij wegenplanning op provinciaal niveau	47
4.2.2 De provincie Friesland	50
4.2.3 De provincie Zuid-Holland	57

4.3	PPS binnen de wegenplanning op Provinciaal niveau	62
4.3.1	Wetten en richtlijnen voor PPS bij wegenplanning op provinciaal niveau	62
4.3.2	De provincie Friesland	65
4.3.3	De provincie Zuid-Holland	66
4.3.4	Praktijkervaringen PPS bij de overige provincies	67
4.4	Conclusie	69
<b>Hoofdstuk 5 Conclusie en Aanbevelingen</b>		<b>71</b>
5.1	Inleiding	71
5.2	Conclusie	72
5.3	Aanbevelingen	72
<b>Bronnen</b>		<b>75</b>

## Samenvatting

De planning van de weginfrastructuur wordt gekenmerkt door een zeer complex planningsproces. Deze hoge complexiteit wordt veroorzaakt door het vaak ingrijpende karakter van nieuwe wegen, de aanwezigheid van vele verschillende belangen en betrokkenen en de grote hoeveelheid aan (eveneens complexe) regelgeving. In dit onderzoek is geanalyseerd hoe de wegenplanning plaatsvindt op zowel het nationale als het provinciale niveau en wat de rol van Publiek Private Samenwerking hierbij kan zijn. Dit is gedaan aan de hand van een beschrijving van de relevante kenmerken van de regelgeving en het planningsproces die een rol spelen bij de wegenplanning en een beschrijving van de praktijkervaringen van zowel het Rijk als de provincie met Publiek Private Samenwerking.

Publiek Private Samenwerking is in Nederland nog een relatief jong begrip dat pas in de jaren tachtig bekendheid kreeg. Aan de hand van de verschillende definities die er in omloop zijn voor PPS is geconcludeerd dat er bij PPS sprake is van *een samenwerkingsverband tussen de overheid en private partijen, waarbij er een product of dienst ontwikkeld wordt. Hierbij is sprake van een heldere en bindende verdeling van taken, risico's, kosten en opbrengsten, en de verschillende partijen behouden hun eigen identiteit en verantwoordelijkheid.* Een belangrijke voorwaarde voor PPS is dat er sprake moet zijn van meerwaarde. Meerwaarde (ten opzichte van de traditionele manier van aanbesteden) wordt bereikt wanneer het resultaat een kwalitatief beter eindproduct is voor hetzelfde geld, of dezelfde kwaliteit heeft voor minder geld. Op basis van de wetenschappelijke literatuur is het lastig om een duidelijke grens te kunnen trekken tussen innovatieve vormen van aanbesteding en PPS. In het kader van dit onderzoek besloten om de lijn van Rijkswaterstaat te volgen. Dit houdt in dat onder PPS de DBFM (Design, Build, Finance & Maintain) vorm van aanbesteden wordt verstaan.

Bij het tot stand komen van de wegenplanning op nationaal niveau zijn de volgende wetten en procedures vooral van belang:

- De algemene wet bestuursrecht
- Wet Ruimtelijke Ordening
- Wet en besluit op het infrastructuurfonds
- Planwet verkeer en vervoer
- Wet milieubeheer en besluit milieu effect rapportages
- De tracéwet
- Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport

Hierbij is geconcludeerd dat er op nationaal niveau sprake is van veel regelgeving waarin het planningsproces tot in de puntjes is vastgelegd. Bij de analyse met betrekking tot de rol van PPS bij wegenplanning op het Nationale niveau blijkt dat PPS een belangrijke rol speelt bij de projecten van Rijkswaterstaat. PPS heeft bij de planning van wegen op nationaal niveau in de afgelopen twintig jaar een steeds prominentere rol in beslag heeft genomen. Een van de belangrijkste drijfveren hierachter is het Europees aanbestedingsrecht. Daarbij is er tegenwoordig een trend gaande om de markt in een veel vroeger stadium bij de planontwikkeling te betrekken. Een van de manieren om dit te doen is het vervlechten van de tracé-/m.e.r. procedure met de aanbestedingsprocedure. Deze vervlechting kan starten op verschillende momenten. Hoe eerder de vervlechting plaatsvindt hoe meer ruimte er is voor marktpartijen voor het inbrengen van kennis en creativiteit, maar hierbij geldt ook hoe eerder hoe complexer de verweving is wat op zijn beurt weer grotere risico's en hogere transactiekosten met zich meebrengt. Wanneer wordt besloten om de verweving in een later stadium te laten plaatsvinden kan de markt in een eerder stadium van het project worden betrokken door gebruik te maken van de beschikbare afwegingsinstrumenten:

- de projectinkoopstrategie;
- het inkoopplan / het afwegingsmodel inkoopproces;
- de marktscan;
- de public-private comparator;
- de public sector comparator.

Bij het uitbesteden van projecten maak Rijkswaterstaat gebruik van verschillende contracteringsvormen. De DBFM contractvorm wordt hierbij gezien als het standaard contract voor PPS projecten. Er is in de laatste jaren veel ervaring opgedaan met het toepassen van dit contract. Aan de hand van deze ervaringen is er een uniform rijksbrede model DBFM(O) overeenkomst en een uniforme rijksbrede model Aanbestedingsleiding DBFM(O) opgesteld. Deze standaard modellen worden toegepast bij nieuwe PPS projecten en worden op basis van leerervaringen geüpdate. Op basis van de praktijkervaring met het toepassen van DBFM bij wegenprojecten op het nationale niveau is geconcludeerd dat de eerste stappen met betrekking tot het geven van een volwaardige rol van PPS binnen het planningsproces de eerste stappen duidelijk zijn gezet, maar dat de ontwikkeling van PPS nog in volle gang is.

Bij de wegenplanning op het provinciale niveau spelen dezelfde wetten en richtlijnen een rol als die op het nationale niveau, met uitzondering van de Tracéwet. Door het ontbreken van sectorale wetten als de Tracéwet heeft de provincie een veel grotere vrijheid dan het nationale niveau bij de planning van wegen. Om in kaart te brengen hoe het planningsproces op provinciaal niveau eruit ziet is geanalyseerd hoe de wegenplanning bij de provincies Friesland en Zuid-Holland plaatsvindt. Bij de provincie Friesland is dit gedaan aan de hand van een casestudie van het project N356 De Centrale As. Bij de provincie Zuid-Holland is het planningsproces in kaart gebracht aan de hand van een beschrijving van de fasen die de Provincie standaard doorloopt bij de planning van wegen. Met betrekking tot het gebruik van PPS bij de wegenplanning op provinciaal niveau speelt het advies van de Commissie Ruding een belangrijke rol. De Commissie Ruding heeft geconcludeerd dat ondanks de positieve ervaringen op het nationale niveau PPS geen rol van betekenis speelt bij de wegenplanning op provinciaal niveau. In navolging van het advies van de Commissie Ruding probeert de centrale overheid het gebruik van PPS op decentraal niveau te stimuleren. Om dit te bewerkstelligen wil de centrale overheid tenminste drie pilotprojecten op provinciaal niveau uitvoeren om de barrières voor het gebruik van DBFM(O) te toetsen. Daarnaast wil de centrale overheid de bewustwording over DBFM(O) bij decentrale bestuurders vergroten door een gerichte communicatie. Aangezien er op provinciaal niveau geen PPS plaatsvindt is ervoor gekozen om te analyseren op welke manier de provincies marktpartijen dan wel bij de wegenplanning betrekken om meerwaarde te creëren. Hierbij is eerst weer gekeken naar de provincies Friesland en Zuid-Holland, waarbij aan de hand van interviews is vastgesteld waarom er geen PPS plaatsvindt en hoe deze provincies aankijken tegen het betrekken van de markt bij wegenplanning. Daarnaast is er aan de hand van een aantal innovatieve projecten in de praktijk bij de provincies Gelderland en Noord-Holland besproken hoe deze provincies gebruik maken van de kennis van de markt bij de wegenplanning. Uit de praktijkervaringen van deze vier provincies is naar voren gekomen dat ook zonder het gebruik van PPS meerwaarde (in de zin van bijvoorbeeld kosten, tijd, kwaliteit en risico's) gecreëerd kan worden door het gebruik van innovatieve geïntegreerde contracten zoals D&B en DBM al dan niet in combinatie met een alliantie samenwerkingsvorm.

Op basis van dit onderzoek zijn een aantal aanbevelingen opgesteld met betrekking tot het optimaliseren van PPS bij de wegenplanning op het nationale en (met name) het provinciale niveau.

## Hoofdstuk 1. Introductie

### 1.1 Inleiding

Ieder mens in Nederland wordt dagelijks geconfronteerd met onze weginfrastructuur. Voor het doen van onze boodschappen, het bezoeken van familie of het uitvoeren van werkzaamheden hebben steeds meer mensen de beschikking over een auto. Hierdoor wordt het steeds drukker op de weg. Om de mobiliteit van al deze mensen te kunnen garanderen speelt de weginfrastructuurplanning een belangrijke rol. Zoals minister Schultz van Haegen van Infrastructuur en Milieu in de *Beleidsbrief Eenvoudig Beter* van 28 juni 2011 al aangeeft betreffen dit steeds complexer wordende ruimtelijke projecten. De minister stelt in deze brief dat deze complexiteit leidt tot onduidelijkheid en onzekerheid rond voorgenomen ruimtelijke projecten zoals de aanleg van wegen. Belangrijke gevolgen hiervan zijn de vaak lange doorlooptijden en hoge onderzoekslasten bij wegenprojecten. De minister concludeert vervolgens dat de praktijk steeds meer om maatwerk en flexibiliteit vraagt om beter in te spelen op de regionale verschillen en marktinitiatieven. Een belangrijke maatregel is een fundamentele herziening van het omgevingsrecht, waarbij alle wetten die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving worden vervangen door één wet die de belangrijkste delen van het omgevingsrecht, zowel procedureel als materieel omvat. Door deze maatregel en de roep om meer maatwerk en flexibiliteit om de toenemende complexiteit het hoofd te bieden, lijkt Publiek Private Samenwerking (PPS) een steeds belangrijkere rol te gaan spelen.

De planning van de Nederlandse weginfrastructuur heeft een lange geschiedenis. Wegenplanning vindt in Nederland plaats op Nationaal niveau (door het ministerie van Infrastructuur en Milieu), op Provinciaal niveau en Gemeentelijk niveau. Deze afstudeerscriptie richt zich op de planning van wegen op het Nationale en Provinciale niveau. Over de planning op Nationaal niveau is veel bekend en dus ook veel geschreven. De infrastructuurplanning op het Provinciale niveau is echter minder goed omschreven. Naast het voldoen aan enkele wetten en richtlijnen van het hogere Nationale niveau is iedere Provincie zelf verantwoordelijk voor de planning van wegen. Met behulp van dit onderzoek wordt dan ook getracht om de infrastructuurplanning in Nederland op met name het provinciale niveau in kaart te brengen. Om dit te bewerkstelligen wordt specifiek gekeken naar de infrastructuurplanning in de provincies Friesland en Zuid Holland. In het vervolg van dit onderzoek zullen de begrippen wegenplanning, weginfrastructuurplanning en infrastructuurplanning door elkaar gebruikt worden. Alhoewel infrastructuurplanning veel meer werkvelden heeft, wordt in dit verslag met infrastructuurplanning enkel de planning van wegen bedoeld.

Naast het in kaart brengen van de weginfrastructuurplanning in Nederland wordt ook gekeken naar het steeds meer opkomende Publiek Private Samenwerking (PPS). PPS kan een belangrijke methode zijn om te kunnen omgaan met de toenemende complexiteit binnen de infrastructuurplanning. De rol van PPS zal dan waarschijnlijk ook steeds belangrijker worden in de toekomst. Er zijn vele definities in de omloop met betrekking tot PPS. Het Ministerie van Financiën omschrijft PPS als: “een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling (*Ministerie van Financiën, 2007*).” Belangrijke doelen hierbij zijn het realiseren van een meerwaarde voor hetzelfde of minder geld, het ontwikkelen van win-win situaties en efficiënt werken.

### 1.2 Het onderscheid tussen Nationale en Provinciale wegen

Voor het in kaart brengen van de Nederlandse infrastructuurplanning en de rol van PPS daarbinnen wordt in dit onderzoek gekeken naar het Nationale en Provinciale niveau. In de



inleiding is het begrip PPS al kort beschreven. Voor dit onderzoek is het van belang dat het duidelijk is wat het verschil is tussen de nationale infrastructuur (Rijkswegen) en de provinciale infrastructuur (Provinciale wegen). Bij het bestuderen van een wegenkaart van Nederland blijkt het lastig te zijn om onderscheid te maken tussen Nationale en Provinciale wegen. Een rondweg kan bijvoorbeeld een Provinciale weg zijn, maar ook een Nationale weg of een combinatie daarvan. Het onderscheid tussen Nationale en Provinciale wegen is dan ook het onderwerp van discussie in deze paragraaf. Eerst wordt in subparagraaf 1.2.1 en 1.2.2 kort beschreven wat de kenmerken zijn van respectievelijk rijkswegen en provinciale wegen. Hierna komt in subparagraaf 1.2.3 de Wet Herverdeling Wegenbeheer aan bod, waarin duidelijk wordt hoe het onderscheid is gemaakt tussen nationale en provinciale wegen.

### 1.2.1 Rijkswegen

Een Nederlandse rijksweg is een weg die is aangelegd en onderhouden wordt door Rijkswaterstaat in opdracht van de Rijksoverheid (*Rijksoverheid, 2011*). Rijkswaterstaat (RWS) is het uitvoerende agentschap van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu die de dagelijkse zorg draagt voor het aanleggen, beheren en onderhouden van de rijkswegen en rijksvaarwegen. Daarnaast zorgt RWS voor een vlotte en veilige doorstroming van het verkeer (*rijkswaterstaat, 2007*). Op de onderstaande kaart van Nederland zijn de Nederlandse rijkswegen afgebeeld.



Figuur 1.1: Rijkswegen in Nederland  
(Bron: Rijkswaterstaat, 2007)

De totale lengte van de Nederlandse Rijkswegen is ongeveer 5.204 km (CBS, 2007). Een Rijksweg is niet altijd een autosnelweg. Rijkswegen kunnen namelijk ook autowegen of gewone wegen zijn. Gewone wegen en autowegen zijn te herkennen aan een N gevolgd door een wegnummer. Bij autosnelwegen is dit een A gevolgd door een nummer van 1 tot en met 99. Bij de totstandkoming van rijkswegen hebben de *Nederlandse Rijkswegenplannen* een belangrijke rol gespeeld. In 1915 werd door minister Lely een Rijkswegencommissie ingesteld (Wegenwiki, 2011a). Dit ambtelijk adviesorgaan adviseerde over allerlei zaken die betrekking hadden op de weginfrastructuur. Deze adviezen speelden een belangrijke rol bij de totstandkoming van het eerste Rijkswegenplan dat werd vastgesteld in 1927. In de periode van 1927 tot 1986 zijn er in totaal zeven verschillende Rijkswegenplannen opgesteld (Wegenwiki, 2011b). In 1990 kwam er een einde aan het tijdperk van de Rijkswegenplannen met de invoering van het MIT, welke inmiddels alweer is vervangen door het MIRT.

### **1.2.2 Provinciale wegen**

Een Nederlandse Provinciale weg is een weg die wordt aangelegd, onderhouden en beheerd in opdracht van een provincie (*Rijksoverheid, 2011*). Provinciale wegen kunnen net als rijkswegen zowel autosnelwegen, autowegen of gewone wegen zijn. In het jaar 2006 had Nederland 7.745 kilometer aan provinciale wegen (CBS, 2007). Provinciale wegen kunnen zowel N- als A-wegen zijn, met de nummers 175 en hoger. Provinciale wegen die zich binnen de bebouwde kom begeven worden vaak door de gemeente beheerd. De provincie betaalt dan een bijdrage aan de desbetreffende gemeente voor het beheer.

### **1.2.3 Wet Herverdeling Wegenbeheer**

Zoals al in paragraaf 1.2 van dit hoofdstuk is aangegeven is het onderscheid tussen rijkswegen en provinciale wegen niet altijd duidelijk. Om te achterhalen wie de “eigenaar” van een bepaalde weg is kun je bijvoorbeeld kijken naar de naam van de desbetreffende weg (zie paragraaf 1.2.1 en 1.2.2). Vanaf 1927 tot en met 1986 zijn er zeven verschillende rijkswegenplannen gemaakt waarin werd vastgelegd welke overheid verantwoordelijk was voor welke wegen. Op 4 november 1992 trad een nieuwe wet in werking, de Wet Herverdeling Wegenbeheer (*Peijs, 2004/ Overheid, 2011*).

Het doel van de *Wet Herverdeling Wegenbeheer (WHW)* is door de herverdeling van het wegenbeheer een meer herkenbare, logische en evenwichtiger verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen wegbeheerders in Nederland. Daarnaast werd het mogelijk om het Provinciefonds en het Gemeentefonds ten behoeve van het wegenbeheer te vergroten (*Peijs, 2004*). In de WHW is aan de hand van verkeersplanologische criteria vastgesteld welke wegen in beheer dienen te zijn bij het Rijk, bij de provincies en bij de gemeenten. Het uitgangspunt hierbij is dat het Rijk verantwoordelijk is voor wegen die verbindingen vormen van nationaal belang. In 1993 werd hiervoor het Rijkswegenplan van 1984 rechtstreeks overgenomen. Provincies werden de beheerders van provinciale wegennetten. Deze wegen vormen verbindingen van regionaal en bovenregionaal belang, voor zover ze niet in beheer zijn bij het Rijk. Tot slot werd bepaald dat de overige wegen in beheer bij gemeenten dienen te zijn.

Een belangrijk punt uit de WHW is de bepaling dat het Rijk eens in de tien jaar, na overleg met de andere overheden, een nota zendt aan de Tweede Kamer over de ontwikkelingen in de taakverdeling tussen de verschillende overheden met betrekking tot het beheer van de wegen (*Peijs, 2004*). Uit de eerste voortgangsrapportage van 2004 (tien jaar na de aanvang van WHW) blijkt dat zowel op Nationaal als op Provinciaal niveau de vereiste overdrachten plaats

hebben gevonden. Ondanks dat zitten er toch verschillen tussen de in 1993 opgestelde WHW wegenbeheerderskaarten en de wegenbeheerderskaarten van 2003. De oorzaak hiervan is dat het beoogde streefbeeld met betrekking tot de beheerssituatie in 1993 slechts een momentopname was. Na 1993 zijn er nieuwe situaties ontstaan, zoals bijvoorbeeld nieuwe wegen, waarop de WHW door zijn eenmalige karakter geen betrekking had (Peijs, 2004). Bij deze nieuwe wegen wordt er dan ook door de betrokken partijen zelf bepaald wie de beheerder zal worden.

### **1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen**

Het onderzoek waaruit deze scriptie voortkomt heeft de volgende doelstelling:

*Doel is inzicht krijgen in de procedures die een rol spelen bij de wegenplanning op het nationale en provinciale niveau met oog op het optimaliseren van Publiek Private Samenwerkingsvormen bij de wegenplanning op het nationale en (met name) provinciale niveau.*

Op basis van de bovengenoemde doelstelling zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- 1. Wat zijn de verschillen tussen Nationale en Provinciale wegen en op welke manier kunnen ze van elkaar worden onderscheiden?*
- 2. Wat is Publiek Private Samenwerking?*
- 3. Wat zijn de relevante kenmerken van de regelgeving en het planningsproces met betrekking tot wegen op nationaal niveau in relatie tot Publiek Private Samenwerking?*
- 4. Wat is (en kan) de rol zijn van Publiek Private Samenwerking binnen infrastructuurplanning op nationaal niveau?*
- 5. Wat zijn de relevante kenmerken van de regelgeving en het planningsproces met betrekking tot wegen op provinciaal niveau in relatie tot Publiek Private Samenwerking?*
- 7. Wat is (en kan) de rol zijn van Publiek Private Samenwerking binnen infrastructuurplanning op Provinciaal niveau?*
- 8. Welke aanbevelingen kunnen er worden gedaan ten aanzien van Publiek Private Samenwerking op het nationale en (met name) het provinciale niveau met betrekking tot wegenplanning.*

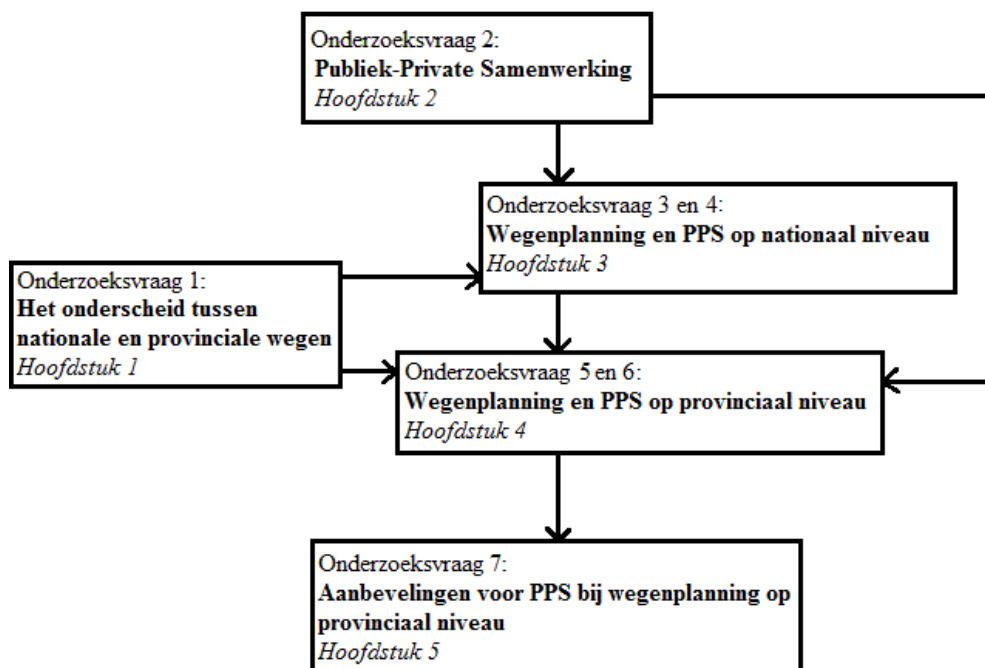
### **1.4 Aanpak van het onderzoek**

Om de in paragraaf 1.3 uitgewerkte doelstellingen te bereiken en de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden is de volgende aanpak gebruikt. Voor de onderzoeksvragen 1 t/m 5 is literatuuronderzoek gedaan. Door het beantwoorden van deze vijf onderzoeksvragen wordt een theoretisch kader ontwikkeld dat gebruikt kan worden om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvragen 6 en 7. Dit theoretische kader zal bestaan uit een beschrijving van de bestaande weginfrastructuurplanning op nationaal niveau, een verklaring van wat de verschillen zijn tussen en hoe het onderscheid wordt gemaakt tussen nationale en provinciale wegen en de theorie omtrent Publiek Private Samenwerking (PPS). Omdat hier vrij veel over bekend is en al vaker over is geschreven kan deze stof worden gezien als algemene theorie. De onderzoeksvragen 4, 6 en 7 hebben betrekking op het provinciale niveau. Zoals al eerder is vermeld is over dit niveau veel minder bekend. Er is dan ook geen tot weinig literatuur met betrekking tot wegenplanning en PPS op provinciaal niveau. Voor dit gedeelte van het

onderzoek is het dan ook noodzakelijk om naast literatuuronderzoek contact te zoeken met de provincies zelf. Dit contact heeft plaatsgevonden aan de hand van telefonische interviews. Bij het analyseren van de wegenplanning is er specifiek gekeken naar de provincies Friesland en Zuid-Holland. Voor de analyse van PPS op provinciaal niveau bij wegenplanning worden ook eerst deze provincies weer specifiek behandeld en wordt er vervolgens gekeken naar de praktijk ervaring bij de overige provincies. Aan de hand hiervan worden conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan met betrekking tot de infrastructuurplanning en de mogelijke rol van PPS hierbij op het nationale en (met name) provinciale niveau. In het kader van dit onderzoek wordt aangenomen dat het doen van interviews met de provincies Friesland en Zuid-Holland, en het analyseren van de (beperkte) literatuur met betrekking tot wegenplanning en de rol van PPS op provinciaal niveau voldoende is om een gedegen antwoord te kunnen geven op de gestelde onderzoeksvragen. De algemene conclusies en aanbevelingen die in hoofdstuk 5 worden gedaan kunnen aanleiding geven tot het doen van vervolgonderzoek, waarbij een intensiever contact met de verschillende provincies in Nederland noodzakelijk is.

### 1.5 Leeswijzer

De opbouw van dit rapport ziet er als volgt uit. Hoofdstuk twee zal in het teken staan van de theorie rondom het concept Publiek Private Samenwerking. Na de korte introductie met betrekking tot PPS in de inleiding van dit hoofdstuk zal in hoofdstuk twee het begrip PPS verder worden geanalyseerd. Er wordt onder andere gekeken naar wat PPS precies is, waarbij PPS een rol kan spelen en welke vormen van PPS er zijn. Na de eerste twee *algemene* hoofdstukken wordt in respectievelijk hoofdstuk drie en vier de infrastructuurplanning en PPS op Nationaal- en Provinciaal niveau behandeld. Zoals al eerder is vermeld zal de focus van deze scriptie liggen op hoofdstuk vier met betrekking tot het Provinciale niveau, omdat hierover weinig geschreven is. Tot slot zal in hoofdstuk vijf getracht worden om aan de hand van de voorgaande hoofdstukken aanbevelingen op te stellen voor het gebruik van PPS bij de wegenplanning op provinciaal niveau. Ter verduidelijking is in figuur 1.2 de opzet van dit onderzoek schematisch weergegeven.



Figuur 1.2: Schematische weergave van dit onderzoek

## Hoofdstuk 2. Publiek-Private Samenwerking

### 2.1 Inleiding

Voordat de infrastructuurplanning in Nederland en de rol van PPS daarbinnen onder de loep wordt genomen zal in dit hoofdstuk het begrip PPS nader worden beschreven. Aan de hand van deze beschrijving zal duidelijk worden wat PPS in zijn algemeenheid is. Verder zal in paragraaf 2.3 kort worden uitgewerkt bij welke onderwerpen PPS een belangrijke rol speelt. PPS kan daarbij vele verschillende vormen aannemen. Een aantal van deze vormen wordt in paragraaf 2.4 beschreven.

### 2.2 Wat is PPS

Publiek Private Samenwerking is een begrip dat in Nederland nog niet zo oud is. Pas in 1986 kreeg dit begrip in Nederland bekendheid toen het een plaats kreeg in het Regeerakkoord van het kabinet-Lubbers II (*Hereijgers et al, 1989*). In het hoofdstuk “*Werkgelegenheid en economisch herstel*” kwam naar voren dat er nieuwe vormen moesten worden opgezet van publieke en private samenwerking ten gunste van onder meer de stedelijke vernieuwing. De twee belangrijkste projecten die onder het predikaat PPS werden gerealiseerd waren de *Tunnel onder de Noord* en de *Wijkertunnel* (*Klijn, E.H. en M. van Twist, 2007*). Na deze eerste kennismaking met PPS werd vervolgens aandacht geschonken aan PPS in het regeerakkoord van *Kabinet-Kok II* en de *Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra* waardoor PPS zich definitief op de agenda plaatste (*Bult-Spiering, 2003*). Er is sindsdien veel onderzoek gedaan naar de verschillende deelaspecten van PPS, waarbij in het begin vooral het toenmalige ministerie van VROM een stimulerende rol speelde (*Hereijgers et al, 1989*). Tegenwoordig speelt PPS ook een belangrijke rol bij andere projecten van een heel andere aard dan stedelijke vernieuwing. Gezien de financiële aspecten die een belangrijke rol spelen bij elk project heeft ook het ministerie van Financiën (naast het ministerie van Infrastructuur en Milieu en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) een grote verantwoordelijkheid voor de verdere ontwikkeling van PPS.

Bij de beleidsdiscussie in Nederland hebben *internationale ervaringen* een belangrijke invloed gehad. Een van deze belangrijke invloeden is de ervaring met en discussie over het *Private Finance Initiative (PFI)* in Engeland (*Klijn, E.H. en m. van Twist, 2007*). PFI was een initiatief in Engeland in het begin van de jaren negentig om de private sector meer te betrekken bij de uitvoering van het overheid beleid, en is een duidelijk voorbeeld van nieuwe vormen van contractering. In 1992 besloot het Engelse ministerie van Transport dat private partijen de mogelijkheid zouden krijgen om het ontwerp, de bouw, de financiering en ook het onderhoud en beheer van wegen op zich te nemen. In mei 1993 werd het document “*paying for better moterways*” door de Engelse overheid gepubliceerd waarin de belangrijkste uitgangspunten voor DBFO (design, built, financing and operating) contracten zijn neergelegd (*Klijn, E.H. en m. van Twist, 2007*). Naast Engeland besloten ook andere landen om private partijen te betrekken bij de uitvoering van hun overheid beleid. In landen als Frankrijk, Italië en Spanje werd veel ervaring opgedaan met het bouwen van autosnelwegen, medegefinancierd met tolheffing door middel van een PPS constructie. Sindsdien zijn er in deze landen veel wegen op deze manier gebouwd (*Flybbjerg, 2003*). In Nederland is nog geen ervaring opgedaan met dit type PPS-constructie waarbij tolwegen worden gebouwd, maar de positieve ervaring uit het buitenland zijn door de overheid niet onopgemerkt gebleven. De mogelijkheden om tolwegen in Nederland te introduceren worden onderzocht (*Moussset, Peters en Zweers, 2011*). In het meest recente regeerakkoord genaamd “*Vrijheid en verantwoordelijkheid*” wordt dan ook gewezen op de mogelijkheid om de aanleg en gebruik van additionele infrastructuur, zoals supersnelwegen, te kunnen financieren doormiddel van tolheffing. Voor het gewone wegennet blijft tolheffing echter niet toegestaan.

Zoals al in hoofdstuk 1 is vermeld zijn er vele verschillende *definities* in omloop voor PPS. Een aantal van deze definities zijn:

1. “Een of meer publieke en een of meer private actoren werken samen aan de realisering van een onderling overeengekomen doelstelling in een organisatorisch verband met inbreng van middelen, aanvaarding van risico’s en verdeling van de opbrengsten.” (*Bult-Spiering, 2003*)
2. “Min of meer duurzame samenwerking tussen publieke en private actoren waarin gemeenschappelijke producten en of diensten worden ontwikkeld en waarin risico’s kosten en opbrengsten worden gedeeld.” (*Klijn-Teisman, 2000*)
3. “Een project is een PPS-project indien er sprake is van samenwerking tussen publieke en private partijen met een structurele basis.” (*van der Meij, 2000*)
4. “PPS is een (langdurig) samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling.” (*Wolting, 2008*)(*Ministerie van Financien, 2007*)

Uit de hierboven genoemde definities blijkt dat er bij PPS sprake is van een samenwerkingsverband tussen de overheid en private partijen waarbij er een product of dienst ontwikkeld wordt. Hierbij is sprake van een heldere en bindende verdeling van taken, risico’s, kosten en opbrengsten, en de verschillende partijen behouden hun eigen identiteit en verantwoordelijkheid.

Er is dus een duidelijke onderscheid te maken met de traditionele manier van projectuitvoering waarbij er sprake is van een “simpele” relatie tussen overheid en bedrijfsleven als opdrachtgever en uitvoerder of waarbij de overheid alle taken in eigen beheer houdt (*PPS Netwerk, 2009*). Bij de (traditionele) openbare aanbesteding legt de aanbestedende overheid de uitvoering gedetailleerd vast in een bestek en/of Programma van Eisen. Wanneer er geen sprake is van een traditionele aanbesteding, dan wordt het al snel gezien als PPS. Bij een PPS-constructie bemoeit de overheid zich veel minder met de inhoud, maar richt zich meer op het creëren van randvoorwaarden en het vaststellen van het einddoel. Hierdoor krijgen de marktpartijen veel meer vrijheid (binnen de door de overheid vastgestelde randvoorwaarden) en kunnen ze door goed gebruik te maken van hun eigen kwaliteiten en inzicht het einddoel verwezenlijken. De marktpartij wordt voor een lange periode gecontracteerd, waarbij ze naast het ontwerpen, het bouwen en/of het beheren ook vaak zorg dragen voor de financiering. Op deze manier kan een betere prijs-kwaliteitverhouding worden bereikt (*Kenniscentrum PPS, 2002*).

Een belangrijke voorwaarde voor het succesvol zijn van een PPS-project is dat zowel de publieke als de private partij er *meerwaarde* uit halen (*Wolting, 2008*). Wanneer de meerwaarde voor een van de partijen ontbreekt is er geen vruchtbare bodem meer voor PPS. Meerwaarde kan bijvoorbeeld worden behaald in de vorm van omzet/winst, beperking van de risico’s, meer creativiteit, hoger kennis niveau, efficiëntiewinst in tijd en geld door innovativiteit, een betere projectbeheersing of een beter uiteindelijk resultaat. Bult-Spiering deelt de meerwaarde in haar dissertatie op in vier verschijningsvormen, namelijk de inhoudelijke, financiële, procesmatige en externe meerwaarde (*Bult-Spiering, 2003*). De *inhoudelijke meerwaarde* heeft betrekking op de integrale benadering van de problematiek en hierbij de realisatie van verschillende elkaar versterkende functies. De *financiële meerwaarde* komt tot uiting in goede verdeling van de risico’s en vereveningsmogelijkheden, waardoor

een betere prijs-kwaliteitverhouding tot stand komt. *Procesmatige meerwaarde* wordt verkregen door het vroegtijdig samenbrengen van complementaire kennis ervaring en een goede onderlinge afstemming van doelen en belangen. Tot slot heeft de *externe meerwaarde* betrekking op de afstemming van verschillende projecten of procesinitiatieven in een bepaald gebied. Van Ham & Koppenjan (*Van Ham & Koppenjan, 2002*) concluderen bij het beschrijven van de motieven voor het gebruik van PPS dat de meerwaarde voor publieke partijen voornamelijk bestaat uit efficiëntie, de financiële meerwaarde en innovatieve voordelen. De meerwaarde voor private partijen bestaat volgens hen voornamelijk uit nieuwe investeringskansen en een reductie van lange termijn onzekerheden. Ook het ministerie van Financiën, de Rijksgebouwendienst en Rijkswaterstaat geven aan dat het doel van PPS is het realiseren van meerwaarde ten opzichte van de traditionele manier van aanbesteden (*Ministerie van Financiën, de Rijksgebouwendienst en Rijkswaterstaat, 2011*). Hierbij omschrijven ze meerwaarde als een kwalitatief beter eindproduct voor hetzelfde geld, of dezelfde kwaliteit voor minder geld.

Uit deze korte beschrijving van het concept PPS komt duidelijk naar voren dat PPS een belangrijk extra instrument voor de overheid is om de uitvoering van het overheidsbeleid doelmatiger en doeltreffender te maken (*Kenniscentrum, PPS 2002*). Het is zeer waarschijnlijk dat de rol van PPS in de toekomst steeds belangrijker zal worden. Zoals uit de door de minister van Infrastructuur en Milieu opgestelde *Beleidsbrief Eenvoudig Beter* van 28 juni 2011 blijkt wil de minister meer ruimte bieden voor maatwerk en flexibiliteit, en wordt de betrokkenheid van de markt gestimuleerd. PPS-constructies zijn zowel voor de overheid, als voor de private partijen, als voor de gewone burger een gewenste ontwikkeling, mits er sprake is van meerwaarde voor de betrokken partijen. De overheid kan op deze manier haar overheidsdiensten verbeteren en efficiënter in deze publieke diensten voorzien. Voor de private partijen betekenen PPS-constructies een bron van inkomsten en zekerheid voor de lange termijn. Daarnaast kunnen de overheid en het bedrijfsleven hun afzonderlijke wensen in één gezamenlijk PPS-project realiseren. Bij de ontwikkeling van een nieuwe weg (in opdracht van de overheid) kan een projectontwikkelaar bijvoorbeeld een commercieel kantorencomplex aanleggen langs deze weg. Tot slot zal de gewone burger kwalitatief betere producten tot zijn beschikking krijgen die beter bij zijn wensen passen.

### **2.3 Onderwerpen waarbij PPS een belangrijke rol speelt**

Zoals in de vorige paragraaf duidelijk is geworden beperkt PPS zich al lang niet meer alleen tot stedelijke vernieuwing. Ook wegen, scholen, ziekenhuizen, bruggen, gevangenissen en sportcomplexen kunnen door overheid en bedrijfsleven samen worden gebouwd en geëxploiteerd. Verder laten ervaringen in het buitenland zien dat PPS op heel veel plaatsen toepasbaar is (*Kenniscentrum PPS, 2000*). In deze paragraaf wordt van een aantal sectoren van de Nederlandse overheid kort beschreven wat de huidige rol is van PPS (*ministerie van Financiën 2006, 2008, 2010*).

- *Ministerie van Infrastructuur en Milieu*

Zoals al in paragraaf 2.2 is beschreven werd in de jaren negentig de eerste ervaring opgedaan met wegenprojecten die onder het predikaat PPS gerealiseerd werden, de *Tunnel onder de Noord* en de *Wijkertunnel*. Sindsdien is er veel ervaring opgedaan met het gebruik van PPS binnen dit ministerie. Uit de verschillende voortgangsrapportages blijkt dat PPS in veel gevallen meerwaarde heeft voor infrastructuurprojecten ten opzichte van de traditionele manier van aanbesteden. Bij de besluitvorming voor alle projecten boven de 60 miljoen euro is dan ook besloten dat de meerwaarde van een PPS constructie onderzocht moet worden. Wanneer er sprake is van meerwaarde wordt er in principe gekozen voor het toepassen van

PPS. Aan de hand van de leerervaringen van de afgelopen jaren is er een model contract (*DBFM- contract, zie paragraaf 2.4*) en model aanbestedingsleidraad opgesteld, welke standaard zullen worden toegepast bij nieuwe projecten van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. De ervaringen van het ministerie van infrastructuur en milieu zullen uitgebreid behandeld worden in hoofdstuk 3.

- *De Rijksgebouwendienst*

Tot een aantal jaren geleden was er van PPS in de huisvestingssector bijna geen sprake. Zeer recent heeft de toepassing van PPS bij huisvestingsprojecten echter een grote sprong gemaakt. In 2005 werd er door de Rijksgebouwendienst voor tien projecten een PPS-contract opgesteld. Bij negen van deze tien projecten bleek dit efficiënter dan een traditionele uitvoering (tussen de 2,5 en 20%). Naar aanleiding van deze positieve ervaringen is PPS, via de concurrentiegerichte dialoog (zie hoofdstuk 3.3.1) inmiddels structureel ingebed in de procedures van de Rijksgebouwendienst. Deze procedures zijn bijvoorbeeld opgenomen in het elektronische handboek waarin de (verplichte) processen en de administratieve organisatie van de Rijksgebouwendienst zijn beschreven. Voor alle projecten met een verwachte investering van meer dan 25 miljoen euro wordt onderzocht wat de meerwaarde is van PPS. Ook bij de Rijksgebouwendienst is de standaardisatie van DBFM(O) contracten vrijwel geheel afgerond. Voorbeelden van PPS projecten die momenteel worden uitgevoerd aan de hand van DBFM(O) contracten zijn: Rijkskantoor op locatie voormalige Knoopkazerne te Utrecht, nieuwbouw Hoge Raad te Den Haag, nieuwbouw Dienst Verkeer en Scheepvaart te Delft, Nationaal Militair Museum te Soesterberg en huisvesting Rechtelijke Organisatie te Breda.

- *Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen*

In december 2004 is in Nederland het eerste PPS-contract ondertekent met betrekking tot scholenbouw. De gemeente Den Haag en het Montaigne Lyceum zijn een contract aangegaan met het consortium de Talentgroep voor het ontwerpen, bouwen, financieren en onderhouden van een school. Het Rijk kan dit soort PPS-contracten slechts stimuleren, omdat deze investeringsbeslissingen niet door het Rijk genomen kunnen worden, zoals het geval is bij bijvoorbeeld infrastructuur en rijksgebouwen. Omdat de resultaten van deze overeenkomst zeer positief is besloten om te onderzoeken of deze constructie vaker toegepast kan worden. Voor projecten groter dan 10 miljoen euro wordt de meerwaarde van PPS in de vorm van DBFM(O) contracten onderzocht. Als gevolg hiervan heeft de Internationale School in Eindhoven te Eindhoven op 2 december 2009 een vooraankondiging gedaan om hun project via DBFM(O) aan te besteden. Ondank de aangetoonde positieve meerwaarde voor andere projecten (zoals MFSC Hamaland in Oost Gelre, een scholengroep van negen scholen in Brummen en Huygens College & de Polstok in Heerhugowaard), is er in een aantal gevallen niet gekozen voor een PPS vorm. De projecten in Oost Gerle en Heerhugowaard waren voor de marktpartijen niet aantrekkelijk vanwege hun hogere transactiekosten van de private financiering. Bij het project in Brummen (uitgevoerd door een cluster van scholen) werd besloten om niet een DBFM(O) contract aan te gaan aangezien enkele betrokken partijen geen aanbesteding van meerdere clusters tegelijkertijd wenste. In landen als het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Denemarken wordt PPS bij de huisvesting van onderwijsinstelling in vergelijking tot Nederland al veelvuldig toegepast.

- *Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*

Ook bij ziekenhuizen zijn vormen van PPS mogelijk. Echter omdat ziekenhuizen zelfstandige entiteiten zijn kan de overheid niet als opdrachtgever optreden, maar slechts een stimulerende rol vervullen. In plaats van publiek-private samenwerking kan er dan ook beter gesproken



worden over zorg-private samenwerking. De voordelen zijn uiteraard wel het zelfde. Het is nog steeds wachten op het eerste PPS-contract in ziekenhuizen. De overheid wil bij de totstandkoming van deze contracten een ondersteunende rol spelen. Hierbij zullen ze de ziekenhuizen informeren over wat PPS voor hen kan betekenen en gericht adviseren zodra een ziekenhuis van plan is een PPS-contract aan te gaan. Meest recentelijk is dit gebeurd op 11 februari 2010. Op deze dag is op het Ministerie van Financiën een door VWS en Financiën exclusief voor zorgvastgoedbeslissers een seminar over PPS en zorg georganiseerd. Vooralsnog hebben de inspanningen van de overheid zoals gezegd

- *Ministerie van Defensie*

In 2003 heeft defensie zich een kleinere maar kwalitatief hoogwaardige en volledig inzetbare krijgsmacht tot doel gesteld. Defensie kijkt hierbij naar de mogelijkheden van PPS om de doelmatigheid te vergroten zonder dat dit ten koste gaat van de doeltreffendheid. In het Verenigd Koninkrijk is PPS binnen defensie al veelvuldig toegepast. De Nederlandse Defensie wil PPS-contracten onder andere gebruiken voor het motorenonderhoud van de F-16, huisvestingsprojecten van Kazernes en het overdragen van risico's aan de markt. Om dit te bewerkstelligen is binnen het ministerie een *kenniscentrum Marktwerking (KcM)* opgericht. Een van de taken van het KcM is het adviseren over PPS-projecten. Een belangrijk voornemen is hierbij om de toepassing van PPS te integreren in de defensiebesluitvormingsprocedures. Op het moment van schrijven heeft dit binnen het Ministerie van Defensie geleid tot een tweetal projecten die allebei worden uitgevoerd in DBFO(M)-vorm: het project *Kromhoutkazerne* in Utrecht en het project *nationaal Defensiemuseum* te Soesterberg. Gezien de geringe ervaring van defensie met PPS zijn deze projecten belangrijk voor de evaluatie van succesfactoren en verbeterpunten en het opdoen van ervaring. Bij het project *nationaal Defensiemuseum* krijg Defensie ondersteuning van de meer ervaren Rijksgebouwendienst, welke namens Defensie de markt zal benaderen.

## **2.4 Vormen van PPS**

Nu duidelijk is wat PPS precies is en bij welke onderwerpen PPS een belangrijke rol kan spelen wordt in deze paragraaf ingegaan op de verschillende vormen van PPS die zich voor kunnen doen. Er zijn twee hoofdvormen van PPS te onderscheiden (*Kenniscentrum PPS, 2002*), namelijk PPS bij gebiedsontwikkeling en PPS concessies. Beide hoofdvormen zullen in deze paragraaf worden uiteengezet.

### **2.4.1 PPS bij gebiedsontwikkeling**

De eerste hoofdverschijningsvorm van PPS is PPS bij gebiedsontwikkeling. Bij deze vorm is er sprake van samenwerking in een apart organisatorisch samenwerkingsverband waarbij verschillende projecten met elkaar worden geïntegreerd. Op lokaal niveau komt PPS bij gebiedsontwikkeling op grote schaal voor en wordt PPS als een volwaardig alternatief gezien. Voorbeelden van dit type project zijn de planning van infrastructuur in combinatie met vastgoed of nieuwe woonwijken in combinatie met groenprojecten. Bij dit soort samenwerking tussen publieke en private partijen is vaak sprake van een gezamenlijke planvorming en een gezamenlijke exploitatie. Deze benadering kent een aantal voordelen (*Kenniscentrum PPS, 2002*):

- integrale planontwikkeling;
- planoptimalisatie;
- financiële compensatie van de onrendabele onderdelen met de rendabele onderdelen van het hele project.

### 2.4.2 PPS bij concessies

De tweede hoofdverschijningsvorm van PPS is PPS bij concessies. In tegenstelling tot PPS bij gebiedsontwikkeling is PPS bij concessies een vrij nieuw fenomeen in Nederland (*Kenniscentrum PPS, 2002*). Het kenniscentrum PPS (2002) omschrijft deze vorm van PPS als een PPS-constructie waarbij de verschillende onderdelen van de waardeketen van één investeringsproject verticaal geïntegreerd worden in één contract, dat vervolgens wordt aanbesteed. Dit houdt in dat het ontwerp, de bouw, het onderhoud, de financiering en eventueel de exploitatie en facilititeitmanagement worden geïntegreerd in één contract. Terwijl de eerste hoofdvorm van PPS gericht is op samenwerking tussen verschillende projecten is deze tweede hoofdvorm van PPS gericht op het aanbesteden van sectorale overheidsprojecten.

Er kunnen drie vormen van aanbesteding worden onderscheiden (*Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2001*):

#### 1. De traditionele vorm van aanbesteding

Deze vorm van aanbesteden gebeurt via de RAW-systematiek. Dit houdt in dat de uit te voeren activiteiten gedetailleerd worden beschreven en opgesomd door de overheid. Vervolgens worden de verschillende onderdelen van de activiteiten stuk voor stuk via aparte overeenkomsten uitbesteed. Hierbij houdt de opdrachtgever (de overheid) de touwtjes stevig in handen door de gedetailleerd opgestelde RAW-contracten. Er is sprake van een gescheiden verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid voor het ontwerp (overheid) en de uitvoering (private partijen).

#### 2. De innovatieve vormen

Er zijn drie innovatieve vormen te onderscheiden, namelijk:

- *De prestatiecontractvorm*: De opdrachtgever definieert de te bereiken of de in stand te houden situatie, zonder hierbij de activiteiten op te sommen die nodig zijn om deze situatie te bereiken. Prestatiecontracten worden voornamelijk bij onderhoudsprojecten toegepast.
- *De bouwteam vorm*: De opdrachtgever vormt hierbij een bouwteam met één of meer private partijen zoals een ingenieurs of uitvoeringsbureau.
- *De turnkey vorm*: De opdrachtgever stelt een programma van eisen (PvE) op waaraan de opdrachtnemer moet voldoen. Deze vorm kan weer worden onderverdeeld in meerdere subvormen, zoals:
  - DB (design & build), waarbij één opdrachtnemer verantwoordelijk is voor ontwerp én uitvoering;
  - DBM (design, build & maintain), waarbij één opdrachtnemer verantwoordelijk is voor ontwerp, uitvoering en onderhoud gedurende een vooraf vastgestelde periode;
  - DBFM(O) (design, build, finance, maintain & operate), waar één opdrachtnemer verantwoordelijk is voor ontwerp, uitvoering, beheer, onderhoud en financiering.

#### 3. De PPS-vorm: Concessie

Bij deze vorm verleent de overheid een concessie (recht tot inkomsteninning) aan een private partij in ruil voor een tegenprestatie. Deze tegenprestatie kan bijvoorbeeld zijn het ontwerpen, aanleggen, financieren en/of onderhouden van een weg. Maatwerk is bij dit hele proces een belangrijk criterium. Vaak wordt bij deze PPS-vorm gebruik gemaakt van een van de bovenstaande contractvormen in een aangepaste vorm. De innovatieve vormen worden dan vaak ook al gezien als een vorm van Publiek- Private Samenwerking, mede omdat deze vorm van aanbesteden in Nederland nog niet is toegepast bij wegen projecten.

Voor het vervolg van dit onderzoek is het van belang om te definiëren welke vorm van PPS in dit onderzoek van belang is. Aangezien dit onderzoek zich specifiek richt op het gebruik van PPS binnen de wegenplanning in Nederland, zal er alleen gekeken worden naar de tweede hoofdvorm van PPS, *PPS bij concessies*. Bij de beschrijving van deze hoofdvorm van PPS zijn er een drietal vormen van aanbesteding onderscheiden. Op basis van wetenschappelijke literatuur blijkt het lastig te zijn om te kunnen bepalen welke vormen van aanbesteding vallen onder het begrip PPS en welke niet. Zo is er een groep wetenschappers die aangeven dat er sprake is van PPS zodra een project niet op de traditionele manier wordt aanbesteed. Dit betekent dat de innovatieve vormen van aanbesteden al onder de noemer PPS vallen. Een belangrijk argument dat deze bewering onderbouwd is dat marktpartijen bij innovatieve aanbestedingen enige mate van vrijheid behoudt binnen de kaders van het contract, waardoor ze zelf kunnen overgaan tot optimalisatie van het project (*Heidekamp, 2008*). Omdat er bij deze vorm van aanbesteden nog altijd in veel gevallen sprake is van een traditionele opdrachtgever-opdrachtnemer relatie, zijn er velen die beweren dat er bij innovatief aanbesteden geen sprake is van PPS. Petit is van mening dat de grens tussen innovatieve contracten en PPS ligt waar er naast het ontwerp, de uitvoering en onderhoud ook een deel van de financiering en exploitatie wordt overgelaten aan private partijen (*Petit, 2002*). Koppenham en van Ham gaan nog een stapje verder en concluderen dat er pas echt sprake is van PPS wanneer er daadwerkelijk samenwerking optreedt tussen publieke en private partijen (*Koppenham en van Ham, 2002*). Deze daadwerkelijke samenwerking kan alleen plaatsvinden als beide partijen gelijkwaardig zijn (dus geen opdrachtgever-opdrachtnemer relatie). Gezien deze verschillen van meningen binnen de wetenschappelijke literatuur is het lastig om de grens aan te geven tussen wat wel en niet kan worden gezien als PPS. Ook Rijkswaterstaat blijkt in de praktijk niet eenduidig te zijn over waar deze grens ligt. Ondanks dat Rijkswaterstaat een aantal DB en DBM projecten in het verleden heeft gekenmerkt als PPS, lijkt ook Rijkswaterstaat de grens tussen innovatieve aanbestedingen en PPS te stellen tussen het DBF en het DBFM contract. Het standaard contract voor PPS projecten bij Rijkswaterstaat is dan ook het DBFM contract (Ministerie van Financiën 2010).

PPS-concessies (contracten bestaande uit de complete keten van ontwerpen, bouwen, beheren en/of financiering) moeten aan een aantal voorwaarden voldoen om de eerder genoemde betere prijs-kwaliteitverhouding door PPS te kunnen realiseren. Deze basisprincipes van PPS zijn (*Kenniscentrum, PPS 2002*):

- *Een outputgerichte overheid*: Alleen de functionele eisen van het eindresultaat worden vastgelegd, zodat er ruimte is voor private partijen om dit resultaat zo efficiënt en effectief mogelijk te bereiken.
- *Integrale aanpak*: doordat het proces van ontwerpen, bouwen, beheren en/of financieren wordt geïntegreerd in één contract kunnen deze deelprocessen beter op elkaar worden afgestemd. Hierdoor wordt bijvoorbeeld bij het ontwerp al rekening gehouden met het onderhoud.
- *Lange termijn overeenkomsten*: Door lange termijnovereenkomsten zijn de marktpartijen genoodzaakt om goede afwegingen te maken tussen investeringskosten, onderhoudskosten en exploitatiekosten. Er ontstaat een prikkel voor een duurzaam en integraal projectontwerp en uitvoering.
- *Risico-allocatie*: Er worden goede afspraken gemaakt over de verdeling van de risico's. Hierdoor kunnen grote kostenbesparingen worden gerealiseerd. Daarnaast is er door bijvoorbeeld de betrokkenheid van een financiële instelling als een bank extra aandacht voor risicobeheer.

- *Prestatiebeloning*: De betaling van de private partij door de overheid is gebaseerd op de afgesproken dienst en is afhankelijk van de daadwerkelijk geleverde prestatie.
- *Integratie van de financiering in de concessie*: Hierdoor is het mogelijk om de private partij af te rekenen op basis van prestaties. De private partij financiert namelijk de kosten, en ontvangt alleen zijn periodieke vergoeding indien de afgesproken dienst tijdig en kwalitatief goed levert.
- *Concurrentie*: Concurrentie zal het eindresultaat ten goede komen. De concurrentie heeft niet alleen betrekking op de prijs, maar vooral ook op de kwaliteit die voor die prijs wordt geleverd.

## 2.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is het begrip PPS uitvoerig geanalyseerd om een antwoord te kunnen geven op de tweede onderzoeksvraag (zie paragraaf 1.3). Deze onderzoeksvraag luidde:

*Wat is PPS?*

Uit deze analyse komt naar voren dat Publiek Private Samenwerking in Nederland nog een relatief jong begrip is. Pas in 1986 kreeg het bekendheid toen het een plaats kreeg in het regeerakkoord van het kabinet-Lubbers II. Vanaf dit moment kwam de ontwikkeling van PPS in Nederland in een stroomversnelling. Buitenlandse ervaringen met PPS, voornamelijk in Engeland, hebben hierbij een belangrijke invloed gehad op het beleid rondom PPS. Aan de hand van de verschillende definities die er in omloop zijn voor PPS is geconcludeerd dat er bij PPS sprake is van *een samenwerkingsverband tussen de overheid en private partijen, waarbij er een product of dienst ontwikkeld wordt. Hierbij is sprake van een heldere en bindende verdeling van taken, risico's, kosten en opbrengsten, en de verschillende partijen behouden hun eigen identiteit en verantwoordelijkheid.*

Een belangrijke voorwaarde voor PPS is dat er sprake moet zijn van meerwaarde voor zowel de publieke als private partij. Meerwaarde kan bijvoorbeeld worden behaald in de vorm van omzet/winst, beperking van de risico's, meer creativiteit, hoger kennis niveau, efficiëntiewinst in tijd en geld door innovativiteit, een betere projectbeheersing of een beter uiteindelijk resultaat. De overheid omschrijft meerwaarde (ten opzichte van de traditionele manier van aanbesteden) als een kwalitatief beter eindproduct voor hetzelfde geld, of dezelfde kwaliteit voor minder geld.

Bij de overheid speelt PPS niet alleen een belangrijke rol bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, maar ook bij andere sectoren zoals de Rijksgebouwendienst, het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het Ministerie van Defensie.

Bij het toepassen van PPS kunnen er twee hoofdverschijningsvormen worden onderscheiden: *PPS bij gebiedsontwikkeling* en *PPS bij concessies*. De focus van dit onderzoek ligt op de tweede hoofdverschijningsvorm. Binnen deze hoofdverschijningsvorm zijn er verschillende vormen van PPS omschreven. Het blijkt lastig te zijn om een grens te trekken tussen de innovatieve vormen van aanbesteding en PPS. Er is in het kader van dit onderzoek besloten om de lijn van Rijkswaterstaat te volgen. Wanneer er in het vervolg van dit onderzoek wordt gesproken over PPS wordt hierbij de DBFM-vorm (het standaard PPS contract) bedoeld, tenzij anders is vermeld.

## Hoofdstuk 3. Wegenplanning en PPS op Nationaal niveau

### 3.1 Inleiding

Nu in grote lijnen beschreven is wat het begrip Publiek Private Samenwerking inhoudt en hoe het onderscheid wordt gemaakt tussen nationale en provinciale wegen wordt in dit hoofdstuk de infrastructuurplanning op nationaal niveau onder handen genomen. Zoals reeds is gezegd is hier veel over bekend en over geschreven. Toch wordt dit in dit hoofdstuk behandeld voordat er wordt ingegaan op de planning op provinciaal niveau. Door de infrastructuurplanning en de rol van PPS hierbinnen op nationaal niveau in dit hoofdstuk in kaart te brengen, zal dit hoofdstuk in het vervolg van dit onderzoek als referentiekader dienen. Veel van de wetten die in dit hoofdstuk worden beschreven zijn namelijk ook van toepassing op het provinciale niveau. Daarnaast kan de ervaring die er op het nationale niveau is met het toepassen van PPS bij wegenplanning van belang zijn voor het beschrijven en doen van aanbevelingen voor het gebruik van PPS op provinciaal niveau. In paragraaf 3.2 zullen de belangrijkste procedures en wetten omschreven worden die op het Nationale niveau een rol spelen. Vervolgens wordt in paragraaf 3.3 behandeld welke rol PPS speelt binnen de infrastructuurplanning op nationaal niveau.

### 3.2 Wegenplanning op Nationaal niveau

Deze paragraaf zal in het teken staan van de wetten en procedures die een belangrijke rol spelen bij de planning van wegen op Nationaal niveau. Hierbij worden omschreven *de algemene wet bestuursrecht, wet ruimtelijke ordening, wet en besluit op het infrastructuurfonds, planwet verkeer en vervoer* en de *tracewet*. Daarna zal nog aandacht aan het *Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport* worden besteed.

#### 3.2.1 De algemene wet bestuursrecht

In de Nederlandse Grondwet van 1983 werd bepaald dat er een Algemene wet bestuursrecht moest komen om een goede verhouding tussen het bestuur en de burger te waarborgen. De algemene wet bestuursrecht is dan ook een algemene wet die de verhoudingen regelt tussen overheid en burger (*Ministerie van Justitie, 2009*). De Algemene wet bestuursrecht kent vier doelstellingen (*Ministerie van Justitie, 2009*), namelijk:

- het bevorderen van eenheid binnen de bestuursrechtelijke wetgeving;
- het systematiseren en vereenvoudigen van de bestuursrechtelijke wetgeving;
- het codificeren van ontwikkelingen die zich in de bestuursrechtelijke jurisprudentie hebben afgetekend;
- het treffen van voorzieningen ten aanzien van onderwerpen die zich naar hun aard niet voor regeling in een bijzondere wet lenen.

Deze wet heeft ook op de infrastructuurplanning een belangrijke invloed. Zo worden er door deze wet eisen gesteld aan het Ministerie van Infrastructuur en Milieu met betrekking tot de zorgvuldigheid en kwaliteit van beleidsvoorbereiding en besluitvorming. Daarnaast geeft deze wet aan hoe burgers tegen deze besluitvorming in kunnen gaan. De belangrijkste regels waaraan het Ministerie van Infrastructuur en Milieu zich volgens deze wet moet houden om dit te bewerkstelligen zijn (*Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998*):

- *de verplichting tot een adequate en uitgebreide voorbereiding*: Voordat een besluit wordt genomen dienen alle relevante feiten en belangen grondig te worden bestudeerd om tot het beste besluit van de hoogste kwaliteit te kunnen komen;

- *de verplichting to een behoorlijke belangenafweging*: Alle belangen die rechtstreeks bij een besluit betrokken zijn moet zorgvuldig worden afgewogen. Dit hoeft niet als er sprake is van een wettelijk voorschrift die dit uitsluit of als er geen noodzaak is;
- *het beginsel van evenredigheid*: Vaak zijn er nadelige gevolgen voor één of meer belanghebbenden om de doelen van een besluit te dienen. Dankzij het beginsel van evenredigheid mogen deze nadelige gevolgen niet onevenredig zijn in verhouding tot de te dienen doelen;
- *de verplichting tot motivering*: Ieder gemaakt besluit moet deugdelijk worden gemotiveerd en moet daarnaast voor iedereen ter inzage gelegd en openbaar bekendgemaakt worden;
- *het verbod op de misbruik van macht*: Ieder bestuursorgaan heeft bepaalde bevoegdheden verleend gekregen om een doel te dienen. Deze bevoegdheden mogen niet gebruikt worden om een ander doel te dienen.

Het gevolg van deze algemene wet is dat het ministerie van Infrastructuur en Milieu dus niet het recht heeft om te handelen zonder tussenkomst van belanghebbenden. Hierdoor komen veel kenmerken van de *Algemene Wet Bestuursrecht* terug in de procedures die gelden voor de planning van wegen op Nationaal niveau.

### 3.2.2 *Wet Ruimtelijke Ordening*

Een andere wet die veel invloed heeft is de *Wet Ruimtelijke Ordening (WRO)*. In deze wet komen veel kenmerken terug van de *Algemene Wet Bestuursrecht*. De *WRO* legt de verantwoordelijkheden van de overheden op het terrein van de ruimtelijke ordening vast en regelt hoe ruimtelijke plannen door de verschillende overheidslagen gemaakt en gewijzigd kunnen worden. Hierbij worden de verschillende planvormen en hun juridische status beschreven (*Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998*). De *Wet Ruimtelijke Ordening* bestaat uit verschillende onderdelen (*Ministerie van VROM, 2009*), zoals een gedeelte over procedures, over de mogelijkheden die de overheden hebben om hun ruimtelijke plannen te verwezenlijken, over de bijbehorende verantwoordelijkheden en een gedeelte waarin wordt aangegeven hoe belanghebbenden hun zienswijze of bezwaar kunnen indienen.

Naast de *Wet Ruimtelijke Ordening* bestaat er nog het *besluit ruimtelijke ordening (Ministerie van VROM, 2009)*. In het *besluit ruimtelijke ordening* wordt de *Wet Ruimtelijke Ordening* verder uitgewerkt. Het *besluit ruimtelijke ordening* bevat onder andere bepalingen over bestemmingsplannen, schadevergoedingen, exploitatievergunningen, aanlegvergunningen, enz.

### 3.2.3 *Wet en besluit op het infrastructuurfonds*

De wet infrastructuurfonds is in 1993 in werking getreden. Deze wet heeft twee doelstellingen (*Overheid, 2011a*). Ten eerste moet het infrastructuurfonds ervoor zorgen dat er altijd genoeg geld is voor de financiering van infrastructurele voorzieningen. De wet omschrijft hierbij op welke manier het infrastructuurfonds wordt gevuld (waar het geld vandaan komt) en wie er een beroep op kunnen doen. Naast het Rijk kunnen dit ook andere instanties zijn. Voorzieningen zoals zee- en luchthavens en pijpleidingen vallen echter buiten de wet op het infrastructuurfonds. Een belangrijk onderdeel van deze wet is dat de minister van Infrastructuur en Milieu elk jaar een meerjarenprogramma infrastructuur, ruimte en transport (MIRT) aan de Tweede kamer moet overhandigen. Hierin wordt onder andere aangegeven welke projecten de komende jaren op het programma staan. In paragraaf 3.2.7 zal de MIRT systematiek beschreven worden. De tweede doelstelling van de *Wet en besluit op het infrastructuurfonds* is het bevorderen van een integrale benadering met betrekking tot de

verschillende infrastructurele projecten. Door de verschillende projecten niet los van elkaar te bekijken maar gebruik te maken van een meer integrale benadering zal de kwaliteit van het uiteindelijke resultaat hoger zijn en kunnen er zich grote kostenbesparing voordoen.

### **3.2.4 Planwet verkeer en vervoer**

Een andere belangrijke wet is de planwet verkeer en vervoer, welke in werking is getreden op 25 mei 1998 (*Overheid, 2011b*). Doormiddel van deze wet worden regels vastgesteld op het gebied van verkeer en vervoer. Het doel hiervan is dat er een samenhangend verkeers- en vervoerbeleid wordt gevoerd, waarbij de drie verschillende bestuurslagen (Rijk, provincie en gemeente) worden betrokken. Hierbij kunnen een drietal kernpunten worden onderscheiden (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998).

Ten eerste dient er bestuurlijke samenwerking plaats te vinden. Dit houdt in dat het Rijk, de provincies en de gemeenten niet zelfstandig plannen ontwikkelen, maar dit samen doen. Hierdoor kunnen de plannen van de verschillende bestuurslagen beter op elkaar afgestemd worden en zal de kwaliteit van het uiteindelijke resultaat verhoogd worden.

Het tweede kernpunt is dat zowel het rijk, als de provincies en de gemeenten zowel een eigen als een gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen voor het gevoerde verkeers- en vervoersbeleid.

Het laatste kernpunt is dat er niet alleen sprake moet zijn van samenwerking tussen de verschillende bestuurslagen, maar ook tussen het verkeers- en vervoersbeleid en andere aangrenzende beleidsterreinen. Voorbeelden van aangrenzende beleidsterreinen zijn economie en milieu. Het aanleggen van een nieuwe weg kan bijvoorbeeld zorgen voor een economische impuls, maar heeft vaak tegelijkertijd ook negatieve gevolgen voor het milieu.

De planwet verkeer en vervoer schrijft een planstructuur voor die ervoor zorg moet dragen dat de hiervoor genoemde kernpunten gerealiseerd kunnen worden. Voor de verschillende bestuurslagen houdt dit het volgende in (*Overheid, 2011b*). Het rijk dient, in de persoon van de Minister van Verkeer en Waterstaat, in overleg met de provincies en gemeenten, een nationaal verkeer- en vervoersplan (*NVVP*) op te stellen. De provinciale besturen dienen een provinciaal verkeer- en vervoersplan (*PVVP*) te maken. Het provinciaal verkeers en vervoersplan zal uitgebreid behandeld worden in het volgende hoofdstuk met betrekking tot infrastructuurplanning op provinciaal niveau. Tot slot dienen de gemeenten zorg te dragen voor het zichtbaar voeren van een samenhangend en uitvoeringsgericht verkeers- en vervoersbeleid. Hierbij moet de gemeenteraad uiteraard rekening houden met de inhoud van zowel het nationale als het provinciale verkeers- en vervoersplan en het beleid van omringende gemeenten. Omdat de infrastructuurplanning op gemeentelijk niveau niet onder de focus van deze scriptie valt wordt hierop niet verder ingegaan.

Zoals hiervoor gezegd geldt voor de infrastructuur planning op nationaal niveau dat de Minister van Verkeer en Waterstaat in overleg met provincies en gemeenten een *nationaal verkeers- en vervoersplan* op moet stellen. Het *NVVP* is een structuurschema waarin in ieder geval de volgende punten aan de orde komen (*Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998*):

- de essentiële onderdelen van het beleid
- de te verwachten activiteiten van het Rijk, provincies en gemeenten
- hoe de afstemming plaatsvindt met aangrenzende beleidsterreinen
- de fasering, prioriteitstelling en bekostiging van de uitvoering van de verschillende onderdelen van het *NVVP*
- de termijn waarbinnen de plannen van de lagere overheden aan het *NVVP* moeten zijn aangepast.

Het huidige *NVVP* heeft de titel *Nota mobiliteit* meegekregen en geldt voor de periode tot 2020 (*Rijkswaterstaat, 2009*). In dit *NVVP* wordt aangegeven dat de mobiliteit groeit en dat de overheid deze groei op wil vangen. Tegelijkertijd moet hierbij de veiligheid en leefbaarheid verbeterd worden. Om dit te bewerkstelligen wordt in het *NVVP* een uitgebreide aanpak beschreven aan de hand van de middelen en alternatieven die de verschillende overheden tot hun beschikking hebben. Een aantal kernpunten hierbij zijn de volgende (*Ministeries van Verkeer en Waterstaat en VROM, 2004*):

- De behoefte van de burgers dient centraal gesteld te worden. Bedrijven en burgers hun keuzes worden geaccepteerd, echter dienen ze wel te betalen voor deze keuzes. Hierbij kan gedacht worden aan de kilometerheffing, waardoor autobezit goedkoper wordt, maar autorijden duurder (prijsbeleid).
- Er wordt gekozen voor een meer zakelijke benadering. Hierdoor dient er gekeken te worden naar de effectiviteit van de verschillende instrumenten die de overheid tot zijn beschikking heeft.
- De overheid dient er rekening mee te houden dat infrastructuur de drager is van ruimtelijk economische ontwikkelingen. Het verbeteren van een bepaalde verbinding kan de economische ontwikkeling in een bepaald gebied sturen.
- Publiek Private Samenwerking gaat een belangrijkere rol spelen bij de aanleg en exploitatie van infrastructuur. Hier wordt dieper op ingegaan in paragraaf 3.4.
- Daar waar mogelijk dient decentralisatie plaats te vinden om een gebiedsgerichte aanpak te verwezenlijken. Een belangrijke maatregel die hierbij is genomen is dat de financiële grens waaronder provincies zelf beslissen over investeringsprojecten omhoog is gegaan van 25 naar 500 miljoen gulden.
- Het beleid dient flexibel te zijn om rekening te kunnen houden met de dynamiek in de samenleving. Daartoe dient deel C van het *NVVP* (de beleidsagenda van het rijk) om de twee jaar geactualiseerd te worden.
- Het belang van de Europese dimensie.

### **3.2.5 Wet milieubeheer en besluit milieu effect rapportages**

Op 1 maart 1993 is de wet milieubeheer (WM) van kracht geworden. Het doel van de wet milieubeheer is om het milieu te beschermen en waar mogelijk te verbeteren (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2001). Volgens artikel 1 van de wet milieubeheer wordt hierbij onder het milieu verstaan het 'fysieke milieu, gezien vanuit het belang van de bescherming van mensen, dieren, planten, goederen, water, bodem en lucht en van landschappelijke, natuurwetenschappelijke en cultuurhistorische waarden en van de beheersing van het klimaat'. Voor de invoering van deze wet was er sprake van allemaal aparte wetten voor de verschillende onderdelen van het milieu zoals hierboven opgesomd. Door middel van de wet milieubeheer zijn al deze regels samen gevoegd, wat als voordeel met zich meebrengt dat al deze regels beter op elkaar afgestemd zijn en dus makkelijker te handhaven zijn (Ministerie van VROM 2009a).

Een belangrijke vereiste van deze wet is dat het Rijk en de provincies verplicht zijn om periodiek (eenmaal per vier jaar) een milieubeleidsplan op te stellen. Dit plan dient te omschrijven welke doelen binnen welke periode bereikt moeten worden, en hoe deze doelen gehaald gaan worden. Het belangrijkste doel van het meest recente milieubeleidsplan van het rijk (NMP4) is om een eind maken aan het afwentelen van milieulasten op de generaties na ons en op mensen in arme landen. Dit doel moet binnen 30 jaar bereikt worden zodat er sprake is van een duurzaam functionerende samenleving.

De wet milieubeheer is een kaderwet welke algemene regels geeft voor het milieubeheer. Deze regels worden meer specifiek uitgewerkt in besluiten en ministeriele regelingen. Een van deze besluiten is het besluit milieu effect rapportages van 1994. Dit besluit bevat de



verplichting voor het opstellen van een milieu effect rapportage bij activiteiten die mogelijk nadelige gevolgen hebben voor het milieu. Een milieueffectrapportage (m.e.r.) is een instrument om het milieubelang een volwaardige plaats te geven in besluitvorming. Het gevolg hiervan is dat bij de planning van auto(snel)wegen altijd een m.e.r. opgesteld dient te worden (*Ministerie van VROM 2009b*). Omdat deze procedure een belangrijke rol speelt bij de planning van infrastructuur zal deze in het vervolg van deze paragraaf omschreven worden. De m.e.r. procedure bestaat uit de volgende 10 stappen (*Ministerie van VROM 2009b*):

- 1) **Startnotitie:** De initiatiefnemer (Rijkswaterstaat) stelt een startnotitie op. In deze startnotitie worden het probleem en de doelstelling aangegeven evenals de voorgenomen activiteiten en de te onderzoeken alternatieven en relevante effecten. Verder bevat deze startnotitie een overzicht van de eerder genomen en nog te nemen besluiten en een overzichtskaart van het gebied met daarop aangegeven de verschillende alternatieven.
- 2) **Inspraak en advisering:** Over het algemeen is er zes weken de mogelijkheid tot inspraak voor iedereen. Daarnaast stelt de commissie voor de milieueffectrapportage een advies voor de richtlijnen op. Doormiddel van deze inspraak en advisering kunnen de gewenste richtlijnen voor de inhoud van het milieueffectrapport worden bepaald.
- 3) **Richtlijnen:** Binnen dertien weken na de publicatie van de startnotitie stelt het bevoegd gezag (de minister van Infrastructuur en Milieu en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) de richtlijnen voor de MER vast. Deze richtlijnen bepalen welke alternatieven en welke milieugevolgen in het milieueffectrapport moet worden behandeld.
- 4) **Het milieueffectrapport:** Het milieueffectrapport wordt onder verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer opgesteld. Hiervoor staat geen vaste termijn. Zodra het rapport gereed is zendt de initiatiefnemer het met de aanvraag voor het besluit naar het bevoegd gezag.
- 5) **Aanvaardbaarheidsbeoordeling:** Binnen zes weken na indiening van het milieueffectrapport beoordeelt het bevoegd gezag of het rapport voldoet aan de richtlijnen en wettelijke eisen.
- 6) **Publicatie milieueffectrapport en ontwerpbesluit:** Binnen acht weken publiceert het bevoegd gezag het rapport met het (voor)ontwerpbesluit.
- 7) **Inspraak, advisering en hoorzitting:** In deze fase van minimaal zes weken kan iedereen opmerkingen maken over het milieueffectrapport en bedenkingen indienen tegen het ontwerpbesluit.
- 8) **Toetsing door de Commissie voor de milieueffectrapportage:** Binnen vijf weken na afloop van de inspraak brengt de commissie voor de milieueffectrapportage advies uit over de volledigheid en de kwaliteit van het milieueffectrapport. Hierbij kijkt de commissie ook naar de binnengekomen opmerkingen en adviezen.
- 9) **Besluit:** Het bevoegd gezag neemt het besluit over het project. Daarbij houdt het rekening met de milieugevolgen en de binnengekomen reacties en adviezen. Bij dit besluit wordt gemotiveerd wat er met de resultaten van het milieueffectrapport is gedaan. Daarnaast wordt vastgesteld wat en wanneer er geëvalueerd moet worden.
- 10) **Evaluatie:** Na de uitvoering van het project evalueert het bevoegd gezag met medewerking van de initiatiefnemer de werkelijk optredende milieugevolgen zoals bij het besluit is voorgeschreven. Zonodig dienen er aanvullende maatregelen genomen te worden om de gevolgen voor het milieu te beperken

### 3.2.6 De tracéwet

Misschien wel de meest bekende wet met betrekking tot infrastructuurplanning in Nederland is de *tracéwet*. De *tracéwet* is op 1 januari 1994 in werking getreden en is sindsdien meerdere malen gewijzigd. Het belangrijkste kenmerk van deze wet is dat het regels geeft voor de

besluitvorming met betrekking tot de aanleg of wijziging van hoofdwegen, van landelijke railwegen en van hoofdvaarwegen (*Overheid, 2011c*). Het betreft de verbindingen die opgenomen zijn op de kaarten, die behoren bij de van kracht zijnde planologische kernbeslissing. Deze onderliggende planologische kernbeslissing is momenteel de Nota Mobiliteit (*Rijkswaterstaat, 2009*). Dit houdt dus in dat voor de infrastructuurplanning op Nationaal niveau de tracéwet altijd van toepassing is bij de aanleg van nieuwe hoofdwegen. Daarnaast geldt de wet in twee gevallen bij een wijziging van hoofdwegen. Ten eerste is dit bij de ombouw van een hoofdweg tot een autosnelweg. Ten tweede dient de tracéwet-procedure uitgevoerd te worden bij de uitbreiding van een weg met één of meer rijstroken, indien het uit te breiden weggedeelte twee knooppunten of aansluitingen met elkaar verbindt.

Het doel van de tracéwet is te voorzien in een doelmatige procedure voor de totstandkoming en tijdige tenuitvoerlegging van besluiten met betrekking tot de aanleg of wijziging van de hoofdinfrastructuur (*Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat, 2005*). Deze procedure is direct gekoppeld aan de m.e.r. procedure welke in paragraaf 3.2.5 is beschreven. De tracé-/m.e.r.-procedure bestaat uit de volgende fasen (*Rijkswaterstaat, 2011/ Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat, 2005*):

1) **Initiatiefnemer maakt Startnotitie:** Wanneer de minister van Infrastructuur en Milieu besloten heeft een tracéwet-procedure te starten stelt Rijkswaterstaat een startnotitie op. De aanleiding voor het opstellen van deze startnotitie is een bepaald geconstateerd verkeers- en vervoersprobleem. Voordat de startnotitie wordt gemaakt vindt er vaak een verkenning van het probleem plaats. De startnotitie bevat de formele afbakening van het project, en bevat in ieder geval de volgende onderdelen:

- Probleem en doelstelling
- De voorgenomen activiteit
- De te onderzoeken alternatieven
- De relevante effecten
- De betrokken partijen
- Overzicht van eerder genomen en nog te nemen besluiten
- Overzichtskaart van het gebied met daarop indicatief aangegeven de voorgenomen activiteit en de alternatieven.

2) **Inspraak, advisering en Consultatie:** Na de bekendmaking van de startnotitie vindt gedurende 6 weken inspraak, advisering en consultatie plaats door betrokkenen over de gewenste inhoud en aanpak van de op te stellen trajectnota/milieueffectrapport. Gedurende deze 6 weken ligt de startnotitie ter inzage in gemeentehuizen en bibliotheken en houdt Rijkswaterstaat informatiebijeenkomsten voor betrokkenen. Daarna geeft de Commissie m.e.r. (bestaande uit onafhankelijke milieudeskundigen) binnen 9 weken een richtlijnenadvies met betrekking tot de inhoud van het milieueffectrapport.

3) **Richtlijnen voor MER:** Op basis van de inspraak, advisering en consultatie uit stap 2 stelt het bevoegd gezag (minister van Verkeer en Waterstaat) de definitieve richtlijnen vast voor de trajectnota/MER. Deze richtlijnen kunnen worden gezien als een soort programma van eisen voor de initiatiefnemer (Rijkswaterstaat).

4) **Initiatiefnemer maakt Trajectnota/MER:** Aan de hand van het programma van eisen stelt Rijkswaterstaat de trajectnota en het milieueffectrapport op. De tracéwet stelt het verplicht dat beide studies gelijktijdig en in onderlinge samenhang plaatsvinden en in één

document worden geïntegreerd. In de Trajectnota/MER staat een analyse van de huidige en toekomstige problemen en de mogelijke oplossingen daarvoor. Per oplossing dienen de gevolgen uiteengezet te worden voor onder meer het verkeer, het milieu, de veiligheid en de economische effecten. Onder de oplossing dienen in ieder geval te behoren:

*-Het Nulalternatief:* Het nulalternatief is het alternatief waarbij er niks wordt gewijzigd. Dit alternatief wordt gebruikt als referentiesituatie die de bestaande situatie met zijn autonome ontwikkeling weergeeft.

*-Het meest milieuvriendelijke alternatief:* Dit alternatief heeft de minste negatieve gevolgen voor het milieu. Dit alternatief kan op twee manieren tot stand komen. Ten eerste door dit alternatief van tevoren te benoemen en uit te werken. Ten tweede door na het uitwerken van de verschillende alternatieven te bepalen welke het meest milieuvriendelijk is. Aan dit alternatief kunnen vervolgens nog een aantal maatregelen toegevoegd worden om zo tot een meest milieuvriendelijk alternatief te komen.

*-Het nul-plus alternatief:* Bij dit alternatief wordt onderzocht of in de verkeers- en vervoersbehoeften kan worden voorzien zonder aanleg of wijziging van de hoofdweg. Er wordt daarom ook wel gesproken over het *openbaar vervoer alternatief*.

Naast het bepalen van de effecten van de verschillende alternatieven dient er ook een kostenraming per alternatief gemaakt te worden. Ook wordt er per alternatief bepaald welke compenserende maatregelen genomen kunnen worden om de negatieve milieueffecten te beperken. Vervolgens vindt er een vergelijking plaats van de verschillende alternatieven op basis van hun mate van doelbereiking, (milieu)effecten en kosten.

Omdat de trajectnota/MER tot doel heeft het geven van politieke/ bestuurlijke informatie ten behoeve van de standpuntbepaling hoeft het detailniveau niet heel hoog te zijn. De trajectnota/MER bevat overzichtskaarten van 1:50.000 en detailkaarten van minstens 1:10.000

**5) Inspraak, advisering en consultatie:** Nadat de minister van Infrastructuur en Milieu de trajectnota/MER geaccepteerd heeft wordt deze gepubliceerd en ligt vervolgens minimaal zes weken te inzage. Het publiek en andere betrokkenen (zoals betrokken gemeenten, provincies, waterschappen) krijgen de kans om hierop te reageren. Ook vinden er in deze periode weer speciale bijeenkomsten plaats van Rijkswaterstaat om uitleg over de nota te krijgen. Na deze formele inspraak en advisering stelt de commissie m.e.r. binnen vijf weken een toetsingsadvies op waarin zij de trajectnota/MER toetsen aan de hand van de wettelijke eisen, richtlijnen, wetenschappelijk-technische kwaliteit en de inspraakreacties. Bestuursorganen krijgen in deze fase van de procedure maximaal 4 maanden de tijd om advies te geven aan de ministers van Infrastructuur en Milieu en Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties.

**6) Standpunt voorkeursalternatief:** Na deze inspraak, advisering en consultatie ronde kiest de minister van Infrastructuur en wat hij de beste oplossing voor het probleem vindt. Hij stelt binnen acht weken na het beëindigen van het advies van bestuursorganen hun standpunt met betrekking tot de voorgenomen activiteit vast. Er kan ook gekozen worden om te stoppen met de procedure, of om te kiezen voor een alternatief dat niet is uitgewerkt in de trajectnota/MER. Wanneer in het laatste geval het probleem en de doelstelling hetzelfde blijft zal dit alternatief in het ontwerp tracé besluit alsnog uitgewerkt worden. Wanneer dit niet het geval is zal een aanvulling of een nieuwe trajectnota/MER nodig zijn.

7) **Initiatiefnemer werkt het project uit in het Ontwerp-Tracébesluit:** Binnen zes maanden na het uitbrengen van het standpunt dient het standpunt door Rijkswaterstaat uitgewerkt te worden tot een ontwerp-tracébesluit. Hierbij wordt het ontwerp-tracébesluit onderbouwt en nauwkeurig vastgelegd op detailkaarten van tenminste 1:2.500 en overzichtskaarten van 1:20.000. Verder worden een akoestisch onderzoek, een landschapsplan en een compensatieplan opgesteld. Bij het ontwerp-tracébesluit moet ook een evaluatieprogramma bijgevoegd worden welke aangeeft op welke wijze en wanneer de evaluatie van milieueffecten plaats vindt.

8) **Inspraak, advisering en Consultatie:** Ook het ontwerp-tracébesluit wordt vervolgens weer ter inzage gelegd. Betrokken bestuursorganen (gemeenten, waterschappen, provincies) krijgen hierbij 12 weken de tijd om hun oordeel te geven. Andere betrokkenen krijgen 6 weken voor inspraak. Aan de hand van de reacties uit deze inspraak, advisering en consultatie kan besloten worden om de plannen aan te passen. Kleine wijzigingen kunnen doorgevoerd worden in het Tracébesluit, echter bij grote wijzigingen moet er een nieuw ontwerp-tracébesluit gemaakt worden welke vervolgens weer te inzage moet worden gelegd.

9) **Het Tracébesluit:** De minister van Infrastructuur en Milieu neemt het definitieve Tracébesluit. Dit dient te gebeuren binnen 5 maanden na de vaststelling van het ontwerp-tracébesluit. Hierbij wordt rekening gehouden met de reacties op het ontwerp-tracébesluit.

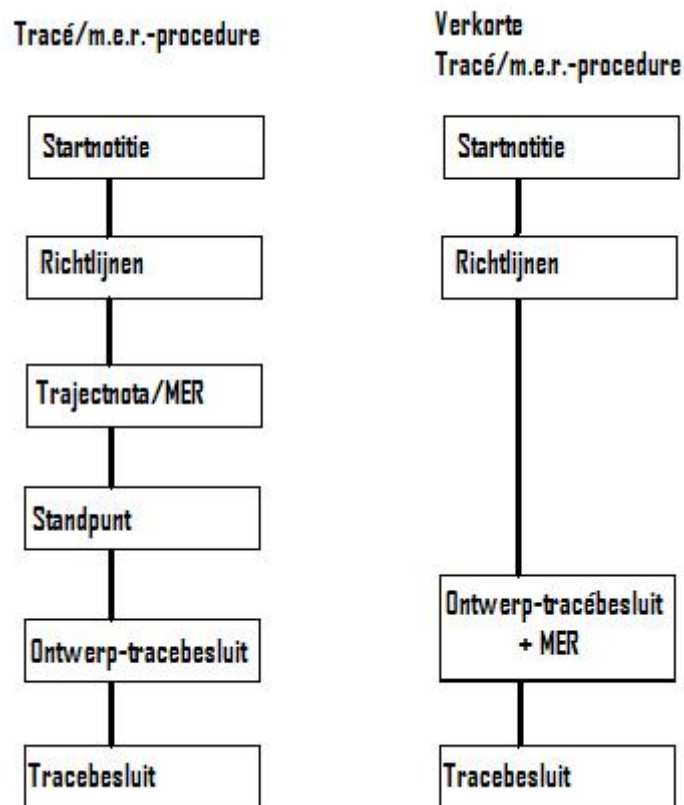
10) **Mogelijkheid van beroep:** Burgers en bedrijven kunnen binnen zes weken na de ter inzage legging van het Tracébesluit tegen dit besluit in beroep gaan bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. De afdeling Bestuursrechtspraak moet binnen twaalf maanden na ontvangst van het verweerschrift uitspraak doen.

11) **Vervolg besluitvorming:** Na het Tracébesluit moet de uitvoering voorbereid worden. Hiervoor wordt het Tracébesluit voor zover mogelijk 1:1 uitgewerkt. Is het Tracébesluit eenmaal onherroepelijk, dan moeten de betrokken provincies en gemeentes ervoor zorgen dat de gekozen oplossing in het gebied wordt ingepast door het bestemmingsplan aan te passen en de benodigde vergunningen te verlenen. Deze vergunningprocedures moeten dankzij artikel 20 van de tracéwet onder Regie van het rijk allemaal parallel en op basis van één uniforme regeling doorlopen worden. Verder dient de benodigde grond te worden aangekocht. Wanneer dit niet vrijwillig gaat biedt de tracéwet de mogelijkheid om tot onteigening over te gaan. Daarnaast dient het gekozen ontwerp uit het Tracébesluit uitgewerkt te worden in bestekken (beschrijving van de plaats, omvang, materiaal en kwaliteit van de te realiseren objecten) en moet de fasering van de werkzaamheden uitgewerkt worden. Er moet rekening mee worden gehouden dat het Tracébesluit niet onbepert houdbaar is. Binnen drie jaar na het Tracébesluit moeten de (financiële) middelen beschikbaar zijn zodat het project opgenomen kan worden in de realisatietabel en binnen tien jaar dient met de daadwerkelijke uitvoering begonnen te zijn.

12) **Evaluatie achteraf:** De wet milieubeheer stelt verplicht dat de milieugevolgen die optreden tijdens en na de uitvoering van het project geëvalueerd moeten worden. Dit dient te gebeuren volgens het evaluatie programma welke beschreven is in het ontwerp-tracébesluit. Hierbij worden de milieu effecten vergeleken met de effecten die in de trajectnota/MER voorzien waren. Wanneer deze effecten ernstiger zijn dan verwacht moeten er mogelijk maatregelen genomen worden.

Zoals aan het begin van deze paragraaf is vastgesteld is de tracéwet van toepassing voor zowel de aanleg van nieuwe hoofdwegen als de wijziging van hoofdwegen. In 2005 is er een

wijziging in de tracéwet doorgevoerd die ervoor zorgt dat er een verkorte procedure beschikbaar is voor het wijzigen van hoofdwegen. Bij de aanleg van nieuwe hoofdwegen moet de volledige procedure wel gewoon doorlopen worden. Het belangrijkste verschil tussen beide procedures is dat de trajectnota en standpuntfase ontbreken. In plaats van vier inspraakmomenten zoals bij de uitgebreide Tracéwetprocedure het geval is, kan er bij de verkorte Tracéwetprocedure alleen gereageerd worden op het Ontwerp-tracébesluit en het Tracébesluit. Bij de verkorte procedure wordt het milieueffectrapport parallel opgesteld aan het ontwerp-tracébesluit.

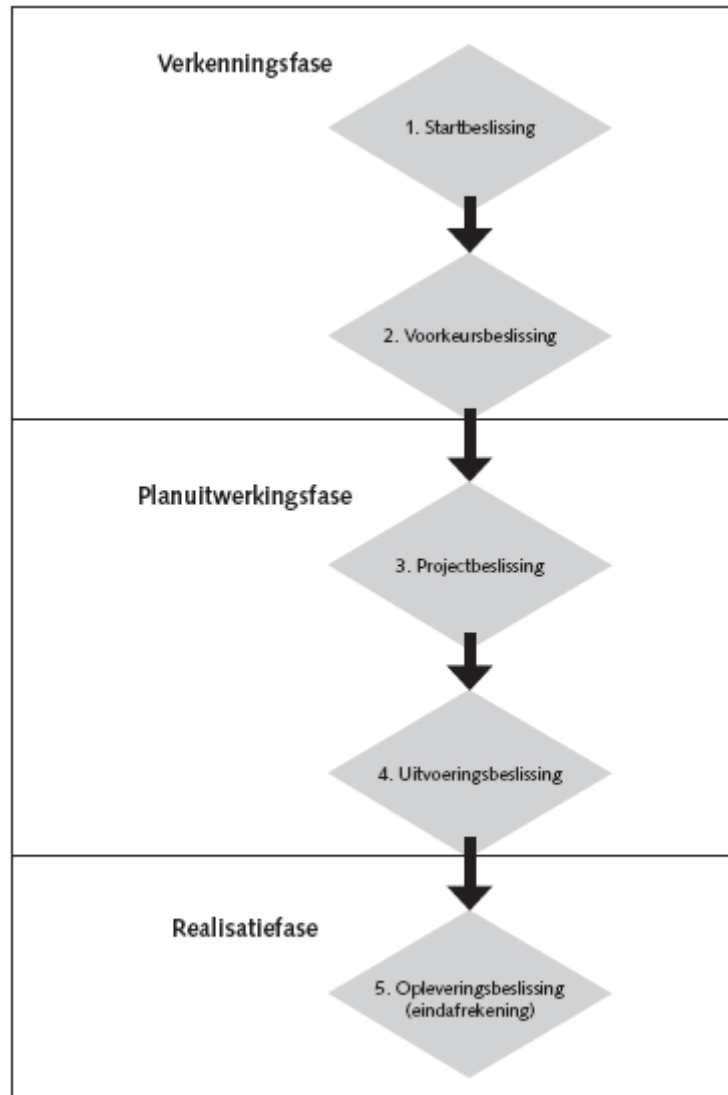


*Figuur 3.1: Vergelijking tussen de normale en de verkorte tracé/m.e.r. procedure (Bron: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat, 2005)*

### **3.2.7 Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport**

Het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) is een investeringsprogramma van de Rijksoverheid (*Rijksoverheid, 2011a*). Het doel van het MIRT is om meer samenhang in investeringen in ruimte, economie, bereikbaarheid en leefbaarheid te brengen. Het MIRT bevat projecten en programma's van de ministeries van Infrastructuur en Milieu en Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Deze ministeries komen binnen het MIRT samen met regionale overheden tot een overeenstemming over oplossingen voor Ruimtelijke opgaven en de investeringen die daarvoor nodig zijn. Zoals al in paragraaf 3.2.3 is aangegeven wordt het MIRT Projectenboek jaarlijks op Prinsjesdag gepresenteerd als bijlage bij de begroting van het Infrastructuurfonds. Dit projectenboek geeft een overzicht van alle ruimtelijke programma's en (infrastructuur)projecten waaraan het Rijk samen met de regio's werkt. Zowel sectorale als gebiedsgerichte (integrale) projecten kunnen het MIRT-proces doorlopen.

Het *MIRT spelregelkader* beschrijft het proces dat een MIRT-project doorloopt (*Ministerie van Verkeer en Waterstaat & Ministerie van VROM, 2009*). Hierdoor is de interne procesgang van het ministerie van Infrastructuur en Milieu voor iedereen navolgbaar (*Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004*). In figuur 3.2 is een schematische weergave van het MIRT-proces weergegeven.



*Figuur 3.2: Een schematische weergave van het MIRT-proces (bron: Ministerie van Verkeer en Waterstaat & Ministerie van VROM, 2009)*

Uit de bovenstaande figuur blijkt dat het MIRT-proces bestaat uit een verkenningfase, een planuitwerkingfase en een realisatiefase. Bij het doorlopen van deze drie fasen zijn er per project vijf beslismomenten. Deze beslismomenten bepalen of een project kan doorstromen naar de volgende fase. Hierdoor werkt het proces als een zeef en niet als een trechter. Het MIRT-proces begint met een zogenaamd *'initiatief'*. Met een initiatief wordt de aanmelding van een verondersteld probleem of kans/ambitie bedoeld. Dit initiatief kan worden ingebracht door zowel het Rijk als decentrale overheden. Private partijen kunnen niet zelfstandig een initiatief inbrengen, maar moeten dit laten doen door het Rijk of een decentrale overheid. Zoals gezegd kunnen zowel sectorale als gebiedsgerichte projecten het MIRT-proces doorlopen. Gebiedsgerichte initiatieven worden altijd besproken in de periodiek Bestuurlijke

Overleggen van de minister van Infrastructuur en Milieu met bestuurders van decentrale overheden, wat het 'Mirt Overleg' wordt genoemd. Bij gebiedsgerichte initiatieven wordt op basis van dit Mirt Overleg wordt bepaald of het probleem of de kans/ambitie opgenomen wordt in het MIRT projectenboek (*beslismoment 1, de startbeslissing*). Bij een positieve startbeslissing erkent het Rijk dat er sprake is van een probleem of kans/ambitie die de moeite waard is om te verkennen. De startbeslissing geeft informatie over de beoogde aanpak, de scope, doorlooptijd en het zicht op de financiering van het project. Hierbij bepaalt de startbeslissing ook of er wel een meerwaarde is voor een gebiedsgerichte aanpak. Als dit niet het geval is kan worden besloten om te kiezen voor een sectorale aanpak. Wanneer een project na het startbesluit in de *verkenningfase* is opgenomen worden de verschillende mogelijke oplossingen geanalyseerd. Hierbij wordt de betrokkenheid van private partijen gestimuleerd. Deze private partijen kunnen van groot belang zijn door hun ervaring en kennis bij de verdere uitwerking van het probleem. Daarnaast wordt vastgelegd op welke manier het project gefinancierd moet worden (door het rijk, de centrale overheden en eventueel private partijen). Wanneer er tussen de verschillende partijen overeenstemming is bereikt over wat de beste oplossing is voor een probleem en de financiering daarvan geregeld is kan er worden overgegaan tot het *voorkeursbesluit (beslismoment 2)*. Bij een verkeer- en vervoersprobleem kan de beste oplossing zijn het aanleggen van een nieuwe snelweg of het verbreden van een bestaande weg. De looptijd van een verkenning mag maximaal twee jaar bedragen.

Na een positief voorkeursbesluit wordt het project opgenomen in de *planstudiefase*, alwaar het verder wordt uitgewerkt. Bij een sectoraal project gaat het dan meestal om één project, terwijl bij een gebiedsgericht project vaak sprake is van verschillende deelprojecten. Bij projecten die onder de tracéwet vallen is de tracé-/m.e.r. procedure in deze planstudiefase ingebed. Nadat het project volledig is uitgewerkt en de benodigde procedures doorlopen zijn volgt de *projectbeslissing (beslismoment 3)*. Na een positieve projectbeslissing dienen de voorbereidende werkzaamheden uitgevoerd te worden. Voorbereidende werkzaamheden zijn hierbij bijvoorbeeld de vergunningaanvragen, de grondverwerving en de aanbestedingen. In tegenstelling tot het oude MIT spelregelkader is de financiering van het project al in een eerder stadium geregeld. Dit voorkomt dat projecten op het laatste moment afgewezen worden doordat de financiering niet rond te krijgen is. Wanneer alle voorbereidende werkzaamheden zijn afgerond kan de *uitvoeringsbeslissing* genomen worden (*beslismoment 4*). Voor grote regionale en lokale projecten op het gebied van verkeer en vervoer (projecten met kosten hoger dan €112,5 miljoen) betekent een positieve uitvoeringsbeslissing dat het rijk overgaat tot het verlenen van een subsidiebeschikking.

De laatste fase van het MIRT-proces is de *realisatiefase*. In deze fase bevinden zich de projecten die een positieve uitvoeringsbeslissing hebben gekregen en dus in uitvoering zijn of een subsidiebeschikking verstrekt hebben gekregen. Wanneer de uitvoering van de projecten is afgerond vindt de *opleveringsbeslissing* plaats (*beslismoment 5*). In geval van subsidieverlening vindt dan de eindafrekening plaats. Na een positieve opleveringsbeslissing wordt het project niet langer in het MIRT-projectenboek vermeld.

### 3.3 PPS binnen de wegenplanning op Nationaal niveau

Nu in grote lijnen is beschreven hoe de planning van de infrastructuur op nationaal niveau plaatsvindt zal in dit hoofdstuk worden ingegaan op welke rol publiek private samenwerking hierbij kan spelen. In hoofdstuk twee is het concept PPS in het algemeen al ruim aan bod gekomen. Hierbij werd PPS omschreven als een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling (*Ministerie van Financiën, 2007*). Verder is in hoofdstuk twee vastgesteld dat er twee hoofdverschijningsvormen van PPS kunnen worden onderscheiden, namelijk *PPS bij gebiedsontwikkeling* en *PPS bij concessies*. In het kader van dit onderzoek is hierbij besloten dat de focus van dit onderzoek ligt op de tweede hoofdverschijningsvorm, *PPS bij Concessies*. Binnen deze hoofdverschijningsvorm zijn een aantal contractvormen beschreven. Hierbij is geconcludeerd dat het DBFM contract door het ministerie van Infrastructuur en Milieu wordt gebruikt als standaard contract voor PPS.

Waar in Nederland PPS voorheen vooral bij stedelijke vernieuwing werd toegepast kan nu gesteld worden dat PPS tegenwoordig ook binnen de infrastructuurplanning een serieuzere rol gaat spelen. Een van de belangrijke drijfveren hierachter is het Europees aanbestedingsrecht (*Kennisportal Europese aanbestedingen, 2009*). Het Europees aanbestedingsrecht voorziet in een aantal richtlijnen die het noodzakelijk maken om boven bepaalde drempelbedragen een formele aanbestedingsprocedure te doorlopen om marktpartijen te selecteren. Bij de nationale infrastructuur planning werden voorheen de planologische procedures (zoals de tracé-/m.e.r. procedure) eerst door de overheid zelfstandig doorlopen. Vervolgens vonden pas de aanbestedingsprocedures plaats. Bij deze traditionele aanbestedingsprocedure ligt de uitvoering al gedetailleerd vast in een bestek en/of een Programma van Eisen voordat de inbreng van marktpartijen een rol speelt. Tegenwoordig is er echter een trend gaande om de markt in veel vroeger stadium bij de planontwikkeling te betrekken vanwege de kansen die dat biedt (*Lenferink, S. J. Arts, T. Tillema, M. van Valkenburg en R. Nijsten, 2011*). Een van de mogelijkheden hierbij is het vervlechten en parallel schakelen van de planologische procedures en de aanbestedingsprocedure.

In dit hoofdstuk wordt in kaart gebracht op welke manier PPS bij de wegenplanning in Nederland op nationaal niveau wordt toegepast. In paragraaf 3.3.1 zal eerst het Europees aanbestedingsrecht aan bod komen. Vervolgens wordt in paragraaf 3.3.2 beschreven hoe de markt door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu betrokken wordt bij wegenprojecten. In paragraaf 3.3.3 komt tot slot aan bod hoe PPS in de praktijk wordt toegepast bij infrastructuurprojecten in Nederland.

#### 3.3.1 Het Europees aanbestedingsrecht

In het kader van aanbesteden is het Europees aanbestedingsrecht van grote invloed. Het Europees aanbestedingsrecht voorziet in een aantal richtlijnen die het noodzakelijk maken om boven bepaalde drempelbedragen een formele aanbestedingsprocedure te doorlopen om marktpartijen te selecteren (*Kennisportal Europese aanbestedingen, 2009*). De drempelbedragen waarboven volgens het Europees aanbestedingsrecht een Europese aanbesteding plaats dient te vinden zijn weergegeven in de onderstaande tabel:

	Werken	Leveringen	Diensten
<b>Speciale sectoren</b>	€54.845.000	€387.000	€387.000
<b>Centrale overheid</b>	€4.845.000	€125.000	€125.000
<b>Decentrale overheid</b>	€4.845.000	€193.000	€193.000

Tabel 3.1: Drempelbedragen Europees aanbestedingsrecht (*Bron: PIANOo, 2011*)



Het doel van de richtlijnen is het openstellen van overheidsopdrachten voor alle bedrijven gevestigd in de Europese Unie. De richtlijnen zorgen ervoor dat een nationale overheid geen opdrachten mag voorbehouden aan ondernemingen uit het eigen land. Wanneer de overheid een opdracht wil laten uitvoeren waarvan de kosten boven de drempelwaarde uitkomen is de overheid verplicht de voorgenomen opdracht bekend te maken in het Supplement op het Publicatieblad van de Europese Unie. De opdracht moet zodanig omschreven worden zodat alle bedrijven uit alle lidstaten een offerte kunnen indienen. Er zijn vijf verschillende soorten aanbestedingsprocedures beschikbaar, namelijk de niet openbare procedure(1), de openbare procedure(2), gunning via onderhandelingen met bekendmaking(3), gunning via onderhandelingen zonder bekendmaking (4) en de concurrentiegerichte dialoog (5). Bij de aanbesteding van omvangrijke geïntegreerde infrastructuurprojecten wordt er vanwege de complexiteit van deze projecten vaak gekozen voor de concurrentiegerichte dialoog (*Jurgens en Orobio de Castro, 2005; Arts, Nijsten en Sandee, 2006*). Bij deze procedure selecteren de overheden op basis van de selectiedocumenten een vooraf vast te stellen aantal bedrijven (minimaal drie) om met hen door middel van een dialoog tot een oplossing te komen voor een complex probleem. De gunning vindt vervolgens altijd plaats op basis van de economisch meest voordelige aanbidding. Bij gunning op basis van de economisch meest voordelige aanbidding wordt niet alleen beoordeeld op basis van het financiële criterium (de prijs). Naast het beoordelen op prijs wordt ook bepaald in welke mate wordt voldaan aan de kwaliteitsaspecten en het leveren van eventuele extra prestaties.

### **3.3.3 *Het betrekken van de markt bij wegenprojecten***

In deze paragraaf zal behandeld worden op welke manier Rijkswaterstaat de markt bij de wegenprojecten betreft. Het motto van Rijkswater staat hierbij is: *'De markt, tenzij'*. Eerst zal de vervlechting van de planologische procedure met de aanbestedingsprocedures behandeld worden. Vervolgens wordt er ingegaan op de afwegingsinstrumenten die Rijkswaterstaat heeft om de markt bij wegenprojecten te betrekken. Tot slot zullen de verschillende contracteringsvormen die van belang zijn voor Rijkswaterstaat uiteengezet worden.

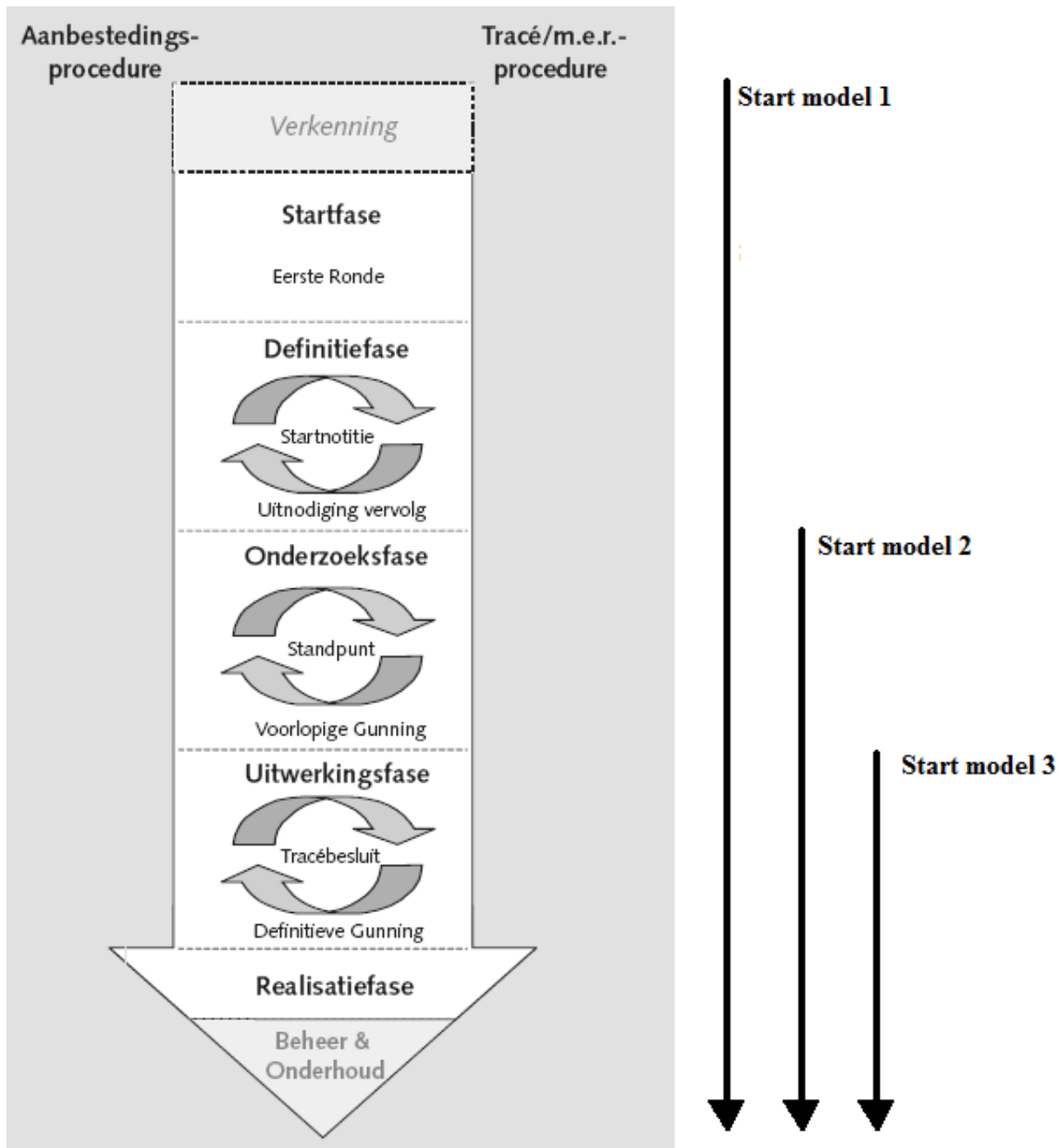
Een belangrijk hulpmiddel om de markt (de private partijen) in een veel vroeger stadium bij de planontwikkeling van de infrastructuurplanning te betrekken is het "vervlechten" van de planologische procedures met de aanbestedingsprocedures. Op deze manier worden de planologische procedures en aanbestedingsprocedures niet (langer meer) volgtijdelijk, maar juist parallel doorlopen (*Lenferink, S. J. Arts, T. Tillema, M. van Valkenburg en R. Nijsten, 2010*) Door de vroegtijdige betrekking van de markt ontstaan er kansen voor zowel de overheid als de markt. Voorheen startte de aanbestedingsprocedure pas als het Tracébesluit al genomen was. In dit geval kunnen alleen nog de voorstellen en oplossingen worden meegenomen die passen binnen het Tracébesluit en dus is er dan weinig ruimte voor creativiteit. Door de markt al mee te laten denken bij de ontwikkeling van de plannen is er dan ook veel meer ruimte voor creativiteit. Door gebruik te maken van de kennis van de markt is de kans op innovatie binnen projecten veel groter, en daarnaast zorgt deze kennis voor "hardere" gegevens waarop de besluitvorming kan worden gebaseerd.

Voor de vervlechting van de tracé-/m.e.r. procedure met een aanbestedingsprocedure geldt niet dat er een standaard model voor handen is. Infrastructurele projecten zijn over het algemeen zeer complexe projecten, welke zich afspelen in een arena van vaak tegenstrijdige politieke belangen tussen de rijksoverheid, de lagere overheden en alle andere betrokkenen. Voor marktpartijen houdt dit vaak in dat ze zich niet al in het beginstadium van een project willen en kunnen betrekken omdat de risico's dan eenvoudigweg te groot zijn. Pas wanneer er voldoende omgevingsdraagvlak is ontstaan zal een marktpartij zich aan een project willen

binden. Het gevolg hiervan is dat vervlechting voor ieder project maatwerk zal moeten zijn (*Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat, 2005*). Per project moet eerst worden beoordeeld of er mogelijkheden zijn voor vervlechting, en zo ja, dan moet er op basis van een goede project analyse bepaald worden wat de optimale vervlechtingsprocedure is. Bij het bepalen van de meest optimale vervlechtingsprocedure zal ook advies ingewonnen moeten worden van de markt zelf. De markt kan zelf namelijk het beste bepalen welke kansen en risico's zich voordoen bij het vroeg instappen in het project. Alhoewel er geen standaardmodel is voor vervlechting van procedures kunnen er toch drie hoofdmodellen worden onderscheiden (*Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat, 2005*):

1. **Start vervlechting voor de startnotitie:** Bij dit model worden de marktpartijen al betrokken voor de startnotitie. De marktpartijen helpen mee met het genereren van ideeën. De meest aantrekkelijke hiervan worden opgenomen in de startnotitie en worden in de latere stadia van de procedure steeds verder uitgewerkt. In de loop van de procedure zullen steeds meer ideeën afvallen tot het beste idee overblijft. Doordat de marktpartijen het risico lopen om af te vallen zullen ze zich tot het uiterste inspannen om met het beste idee op tafel te komen, wat een zeer competitief karakter geeft aan dit model.
2. **Start vervlechting na de startnotitie, maar voor het standpunt:** Bij dit tweede model worden de marktpartijen betrokken nadat de startnotitie door de aanbesteder en de richtlijnen door het bevoegd gezag zijn opgesteld. Doordat de mogelijke oplossingen in de startnotitie door de aanbesteder zijn opgesteld bestaat de kans dat de ruimte voor creativiteit van de markt in een later stadium beperkt wordt. Om dit te voorkomen kan gekozen worden voor een marktconsultatie voor het inventariseren voor de oplossingen. Een belangrijk nadeel hiervan is echter dat de mogelijke oplossingen van private partijen openbaar worden gemaakt in de startnotitie, waar de concurrenten vervolgens weer op kunnen inspelen.
3. **Start vervlechting na standpunt:** Bij dit derde model vindt de vervlechting plaats nadat het bevoegd gezag een standpunt heeft genomen met betrekking tot het voorkeursalternatief op basis van de trajectnota/MER en de inspraak daarop. De marktpartijen worden vervolgens betrokken bij het uitwerken van het besluit in het ontwerp-tracébesluit en vervolgens het Tracébesluit. De kennis en creativiteit van de markt wordt in dit geval gebruikt voor het optimaal inpassen van het project in de omgeving alsmede het optimaliseren van de wijze van realisatie.

In figuur 3.3 is schematisch weergegeven hoe de vervlechting van de aanbestedingsprocedure met de tracé-/m.e.r. procedure plaatsvindt. Rechts van deze figuur is indicatief aangegeven waar de hierboven hoofdmodellen ongeveer starten. Deze figuur laat duidelijk zien dat de aanbestedingsprocedure en de tracé-/m.e.r. procedure niet samen worden gevoegd tot één algemene procedure, maar dat het twee losstaande procedures zijn die parallel aan elkaar doorlopen worden. De vervlechting van de twee procedures vindt plaats doormiddel van de zogenaamde knopen. Deze drie knopen bevinden zich in de definitiefase bij het opstellen van de startnotitie, in de onderzoeksfase bij het bepalen van het standpunt en in de uitwerkingsfase bij het vaststellen van het tracébesluit. Bij deze knooppunten wordt telkens op basis van een “Go / No Go” beslissing bepaald of er door kan worden gegaan met de aanbestedingsprocedure. Wanneer er blijkt dat de aanbestedingsprocedure geen meerwaarde levert voor het project wordt er op basis van een “No Go” beslissing bepaald om te stoppen met de aanbestedingsprocedure. In dit geval gaat de tracé-/m.e.r. procedure wel gewoon door omdat de maatschappelijke noodzaak voor het oplossen van het verkeer en vervoersprobleem blijft. Hierbij wordt er overgegaan op de traditionele aanbestedingsprocedure waarbij de aanbesteding plaats zal vinden nadat de tracé/m.e.r. procedure door het ministerie van verkeer en waterstaat is doorlopen.



Figuur 3.3: Schematische weergave van de vervlechting van de tracé-/m.e.r.- en aanbestedingsprocedure (bron: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat, 2005)

In het meest ideale geval, waarbij de markt in een zo vroeg mogelijk stadium bij de besluitvorming wordt betrokken (hoofdmodel 1), werkt het ministerie van Infrastructuur en Milieu in elk van de vijf fasen samen met de markt. In de *startfase* zal het ministerie van Infrastructuur en Milieu de aanbesteding starten met een Europese aankondiging, nadat er is vastgesteld dat er draagvlak is voor het oplossen van een verkeers en vervoersprobleem. Naar aanleiding van deze oproep kunnen marktpartijen zich melden en hun ideeën/oplossingen indienen. Vervolgens wordt in de *definitiefase* een selectie gemaakt van de meest kansrijke ideeën. Deze meest kansrijke ideeën worden in de startnotie opgenomen en krijgen dus een “go” beslissing in de eerste knoop. De ideeën die niet in de startnotie worden opgenomen krijgen een “no go” beslissing en zullen niet verder in de procedure meegenomen worden. In de *onderzoeksfase* dienen de geselecteerde partijen hun idee te analyseren aan de hand van de door de commissie opgestelde richtlijnen. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu dient parallel hieraan het verplichte nulalternatief en het meest milieuvriendelijke alternatief te

bestuderen. De resultaten van deze analyses worden uiteengezet in de trajectnota/MER. Aan de hand van de inspraak, advies en consultatie hierop bepaalt de minister van Infrastructuur en Milieu het standpunt met betrekking tot het voorkeursalternatief. Dit is de tweede knoop waarin één marktpartij een positieve “go” beslissing krijgt voor zijn project. Er vindt een voorlopige gunning plaats. De overige marktpartijen krijgen een “no go” beslissing en worden verder niet meer meegenomen in de procedure. Na de voorlopige gunning werkt de geselecteerde marktpartij zijn idee uit tot een ontwerp-tracébesluit in de uitwerkingsfase. Dit ontwerp-tracébesluit wordt vervolgens weer ter inspraak en advisering voorgelegd. Na de inspraakronde vindt in de laatste knoop een “go – no go” beslissing plaats voor het tracébesluit. Bij een positieve “go” beslissing vindt uiteindelijk na het verlopen van de beroepstermijn de definitieve gunning plaats. In de laatste fase (de realisatiefase) wordt het project gerealiseerd door de marktpartij. Deze fase behoort eigenlijk niet meer tot de vervlechtingprocedure omdat de aanbestedingsprocedure is afgelopen.

Uit de bovenstaande beschrijving blijkt dat vroegtijdige betrekking van de markt binnen de infrastructuurplanning zowel voor- als nadelen kent. Aan het eind van deze paragraaf worden de belangrijkste voor- en nadelen kort beschreven (*Arts, Nijsten en Sandee, 2006*; zie ook *Lenferink, Arts, Tillema, van Valkenburg en Nijsten, 2011*). Het belangrijkste voordeel is zoals eerder is omschreven de mogelijkheid om gebruik te maken van de kennis, creativiteit en innovatievermogen van de markt. Deze kenmerken van de markt worden versterkt doordat er sprake is van competitie bij de ontwikkeling van oplossingen tussen de verschillende private partijen. Daarnaast is de besluitvormingsfase logischerwijs veel beter afgestemd op uitvoerings- en beheersfase omdat de markt nu in beide fasen betrokken en verantwoordelijk is. De informatie die in de besluitvormingsfase wordt gebruikt is als gevolg hiervan betrouwbaarder als voorheen, omdat er minder gebruik van eenzijdige schattingen van de overheid wordt gemaakt. Naast een betere controle over het project kan er ook tijdswinst geboekt worden omdat de besluitvormings- en aanbestedingsprocedure nu parallel doorlopen worden in plaats van na elkaar. Tot slot is het laatste voordeel dat er al vroegtijdig een discussie met betrekking tot de (financiële) risico's plaatsvindt tussen markt en overheid. Naast deze voordelen zijn er echter ook een aantal nadelen te benoemen. Voor de marktpartijen is een belangrijk nadeel dat de duur van de aanbestedingsprocedure aanzienlijk langer wordt. Als gevolg hiervan zullen de transactiekosten van deze private partijen toenemen. Daarbij loopt de markt ook het risico dat ze op een bepaald moment een “no go” beslissing krijgen, waardoor de aanbestedingsprocedure stop wordt gezet. In een dergelijk geval heeft deze partij veel kosten gemaakt, waar ze niks voor terugkrijgen. Voor sommige private partijen kan dit een reden zijn om zich niet (optimaal) in te zetten in een aanbestedingsprocedure. Ook voor de overheid brengt een langere aanbestedingsprocedure risico's met zich mee, zoals een veranderende scope van het project of verouderde data. De belangrijkste oorzaak van vertragingen bij de planningsprocedures van infrastructuur zijn de vertragingen zelf (*Kempenaar, C, E. Jurakic and J. Arts, 2005*). Een ander belangrijk nadeel is de complexiteit van het proces. In vergelijking met de klassieke aanbestedingsprocedure vraagt dit proces veel meer inspanning van zowel de markt als de overheid. Het laatste nadeel dat hier benoemd wordt is het gegeven dat niet elk project geschikt is voor vroegtijdige aanbesteding. Vroegtijdige aanbesteding is pas van meerwaarde als zowel de markt als de overheid het nut ervan inzien. Voor de overheid geldt dat de kwaliteit van het project beter moet worden of dat de projectkosten lager worden. Voor de markt wordt het pas interessant als zij hun investeringen later terug kunnen verdienen en winst kunnen maken.

Uit deze voor- en nadelen blijkt dat de timing van het *moment van vervlechting* (zie *figuur 3.3*) een afweging is tussen enerzijds het maximaliseren van de mogelijkheden voor

innovaties en creativiteit en anderzijds het minimaliseren van de risico's gerelateerd aan een vroege vervlechting en langdurige aanbestedingsprocedures (Arts, Nijsten en Sandee, 2006). Omdat wegenprojecten zeer complexe projecten zijn met in het proces vele partijen en belangen zijn deze risico's voor een marktpartij vaak moeilijk in te schatten en daardoor niet beheersbaar. In de *Handreiking MIRT-Markt* (Gideonse., Topper, Arts en van Looij, 2011) wordt gesteld dat voor de meeste vervlechtingprojecten de vervlechting pas tot stand komt op het moment van de voorkeursbeslissing (*beslismoment 2 in het MIRT-proces, zie paragraaf 3.2.7*). De reden hiervoor is dat de doorlooptijd voor het ontstaan van voldoende politiek draagvlak in de praktijk vaak langer is dan de bedrijfseconomische horizon van de partijen. Op het moment van de voorkeursbeslissing is er voldoende omgevingsdraagvlak ontstaan, waardoor de markt een voldoende heldere vraag voorgeschoteld krijgt en de risico's beperkter zijn. Dit is een belangrijke voorwaarde die marktpartijen vaak stellen voor hun betrokkenheid in planvorming.

Ondanks dat vervlechting in de praktijk vaak pas begint op het moment van de voorkeursbeslissing zijn er in de verkenningsfase voorafgaand aan de voorkeursbeslissing al diverse momenten waarbij er over het betrekken van de markt wordt nagedacht en waar ook al met de markt gesproken wordt (Gideonse., Topper, Arts en van Looij, 2011). Binnen Rijkswaterstaat geldt als uitgangspunt 'de markt, tenzij'. Er zijn een aantal afwegingsinstrumenten ontwikkeld die bepalen wat de kwalitatieve en kwantitatieve meerwaarde van de markt zijn, welke contractvorm het beste is en welke markt er bestaat. Het betreft de volgende instrumenten (Gideonse., Topper, Arts en van Looij, 2011):

- de projectinkoopstrategie;
- het inkoopplan / het afwegingsmodel inkoopproces;
- de marktscan;
- de public-private comparator;
- de public sector comparator.

De *projectinkoopstrategie* is een nieuw afwegingsinstrument dat in ontwikkeling is. Het doel van de projectinkoopstrategie is om voorafgaand aan een project bewust de samenwerking met marktpartijen te overdenken aan het begin van een MIRT project. Hierbij wordt de marktbetrokkenheid in elke fase van het MIRT-proces beschreven. Rijkswaterstaat stelt zich bij het opstellen van de projectinkoopstrategie een aantal vragen (Gideonse., Topper, Arts en van Looij, 2011). Welke optimalisatiemogelijkheden zijn er in mijn project? Welke marktpartijen kunnen deze optimalisaties analyseren en in welke fase is dat het meest zinvol? Zijn er mogelijkheden om opbrengsten te genereren, bijvoorbeeld met delfstoffen of vastgoedontwikkeling. Levert het inkoopvoordelen op om dit project op te knippen in meerdere contracten, of juist om het te bundelen met andere projecten?

Het *inkoopplan* is een nadere uitwerking van een deel van de projectinkoopstrategie. Daar waar de projectinkoopstrategie zich richt op alle MIRT-fasen, richt het inkoopplan zich specifiek op de contractering van de aannemer. Rijkswaterstaat maakt bij het maken van een inkoopplan de volgende afwegingen: de omvang van het uit te besteden werkpakket, de risico-allocatie, de contract- en bouworganisatievorm, de beheersstrategie en financieel model, de marktbenadering en aanbestedingsvorm, de uitwerking in contractbeheersingsplan en kostenraming. Op deze manier wordt door Rijkswaterstaat een denkproces doorlopen over het zo effectief mogelijk betrekken van de markt bij het proces.

De *marktscan*, de *Public-Privat Comparator* en de *Public Sector Comparator* zijn alle drie meerwaardetoetsen die door de overheid zijn ontwikkeld om vast te kunnen stellen of uitbesteding aan marktpartijen meerwaarde oplevert (Rijkswaterstaat 2009a). Alle projecten uit het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport worden standaard op basis

van deze meerwaardetoetsen getoetst. De eerste meerwaardetoets die gebruikt wordt is de *marktscan*. Doormiddel van de marktscan wordt een project met zijn bestuurlijke en politieke omgeving geanalyseerd. Deze marktscan vindt over het algemeen plaats in de verkenningsfase van projecten. Op deze manier kan worden vastgesteld welke mogelijkheden er zijn om een project sneller, goedkoper of kwalitatief beter te realiseren met inzet van de markt. Op basis van een afweging van de kansen en risico's kunnen de vervolgacties vastgelegd worden. Een van deze vervolgacties kan zijn een vroegtijdige betrokkenheid van de markt door vervlechting van de aanbestedingsprocedure en de tracé-/m.e.r. procedure. Aan de hand van de marktscan zal dan getracht worden een optimale vervlechtingprocedure voor het desbetreffende project te ontwikkelen.

In latere fasen van de besluitvorming voor deze projecten wordt het vergelijkingsinstrument *Public-Privat Comparator (PPC)* gebruikt. Aan de hand van dit vergelijkingsinstrument wordt de financiering van het project met traditionele contracten vergeleken met de publiek-private uitvoering van een project (zoals het DBFM-contract). De meerwaarde (of het verschil) wordt daarbij uitgedrukt in tijd en geld. De PPC dient standaard te worden gedaan bij projecten met een geschatte begroting boven de zestig miljoen euro (Rijkswaterstaat, 2009a). Uit deze PPC moet naar voren komen of de samenwerking tussen overheid en markt een meerwaarde heeft ten opzichte van het zelf uitvoeren van een project door de overheid.

De laatste meerwaardetoets die Rijkswaterstaat tot zijn beschikking heeft is de *Public Sector Comparator (PSC)*. Van deze toets wordt gebruik gemaakt als er besloten is om het project via een DBFM-contract (zie paragraaf 2.4.2) uit te voeren. De PSC is bedoeld als hulpmiddel bij de aanbesteding, door een benchmark te geven wat de projectkosten en risico's over de gehele levenscyclus zouden zijn als het project in een traditionele publieke aanpak zou zijn uitgevoerd, versus de gekozen publiek-private DBFM aanpak. Aan de hand van de public PSC wordt in dat geval bepaald wie de beste opdrachtnemer is (de economisch voordeligste aanbieder). De economisch voordeligste aanbieder is niet altijd de aanbieder met de laagste prijs. Naast de prijs wordt er namelijk ook beoordeeld op andere kwalitatieve criteria zoals tijd, risico, milieu en extra prestaties (*Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat, 2005*).

In hoofdstuk 2 is een overzicht gegeven van de verschillende contracteringsvormen die zich voor kunnen doen bij de aanbesteding van een project aan een marktpartij. De contracteringsvormen die voor Rijkswaterstaat van belang zijn worden aan het eind van deze paragraaf behandeld.

Het *Design & Build (D&B)* model is het hoofdmodel van RWS en is verankerd in haar standaardmanier van werken vragen (*Gideonse., Topper, Arts en van Looij, 2011*). Bij dit type contract is de opdrachtnemer verantwoordelijke voor zowel het ontwerp als de uitvoering. De opdrachtnemer kan bestaan uit één marktpartij, of een consortium van verschillende marktpartijen. Het gewenste resultaat wordt door Rijkswaterstaat in prestatie-eisen gedefinieerd door middel van een functionele specificatie in plaats van met gedetailleerde bestekstekeningen. Een globaal ontwerp wordt hier in sommige gevallen aan toegevoegd. Deze contractvorm leent zich goed voor projecten waarbij vroegtijdig duidelijkheid bestaat over het te leveren product. Bij de aanbesteding vindt concurrentie tussen marktpartijen plaats op basis van prijs en kwaliteit. Voordelen ten opzichte van de traditionele contractvorm zijn de uitvoeringsexpertise van de aannemer geïntegreerd kan worden in het ontwerptraject en dat de aannemer resultaatverantwoordelijkheid heeft. Daarnaast kan de uitvoering vaak eerder plaatsvinden omdat ontwerp en uitvoering meer parallel plaatsvinden. Een nadeel ten opzichte van de traditionele aanpak is dat Rijkswaterstaat minder invloed heeft op het ontwerp en dat er discussie kan ontstaan over zaken als de kwaliteit van gebruikte materialen en detaillering. Op dit type contract zijn een aantal varianten mogelijk welke ook door Rijkswaterstaat

worden toegepast. Bij het *Engineering en Construct (E&C)* contract wordt het ontwerp grotendeels door Rijkswaterstaat uitgewerkt, maar wordt de technische uitwerking aan de aannemer overgelaten. Een andere variant is het *Design, Build & Maintain (DBM)* contract. Bij dit type contract wordt naast het ontwerp en de bouw ook een meerjarig contract gesloten voor onderhoud. Het voordeel hiervan is dat de opdrachtnemer bij het ontwerp wordt uitgedaagd om na te denken over de onderhoudstechnische gevolgen. In hoofdstuk 2 is geconcludeerd dat deze (innovatieve) contractvormen niet worden gezien als PPS-contractvormen.

Het *Design Build Finance and Maintain (DBFM)* contract wordt bij wegenprojecten van Rijkswaterstaat gezien als de standaard PPS-contractvorm (*Ministerie van Financiën, 2010*). Een DBFM contract kan worden gedefinieerd als een geïntegreerde contractvorm waarbij de diverse onderdelen van een bouwproject (Design, Build, Finance en Maintain) worden overgedragen van de publieke opdrachtgever aan een private opdrachtnemer, die bestaat uit een consortium van meerdere private partijen. In de *DBFM(O) voortgangsrapportage 2010 Minder geld, meer prestatie (Ministerie van Financiën, 2010)* wordt gesteld dat DBFM(O) geen doel op zich is, maar een middel om value for money te verkrijgen: een betere prijs-kwaliteit verhouding. Bij DBFM staat de gewenste output centraal. Er wordt een dienst (bijvoorbeeld een vervoerscapaciteit op een bepaald traject) in plaats van een product aan de markt gevraagd. DBFM contracten zijn grote en complexe contracten die veel van de opdrachtgever vergen, zoals een bepaald niveau van professioneel opdrachtgeverschap en een daarop toegesneden interne organisatie met de benodigde kennis en expertise. De eerder in deze paragraaf omschreven Public-Private Comparator en Public Sector Comparator meerwaarde toetsen spelen dan ook een belangrijke rol om te bepalen of de contractvorm DBFM bij een project economisch het meest verantwoord is. Bij het toepassen van DBFM krijgt het private consortium binnen duidelijke randvoorwaarden de vrijheid hoe de door de overheid gewenste output het beste gerealiseerd kan worden. Hierdoor ontstaat de ruimte voor slimmere en beter oplossingen. De marktpartij wordt hierbij geprikkeld om deze ruimte optimaal te benutten door een aantal factoren (*Ministerie van Financiën, 2010*). *Ten eerste* betaalt de overheid alleen voor de werkelijke geleverde prestatie. Gedurende de looptijd van het project betaalt de overheid bijvoorbeeld voor een dagelijks te leveren vervoerscapaciteit in de vorm van beschikbaarheid van de weg, en niet voor de oplevering van een strook asfalt zoals bij traditionele contracten het geval is. Door deze koppeling van betaling aan prestatie wordt de private partij gedurende de totale contractuur dagelijks geprikkeld om zijn best te doen. *De tweede factor* is dat de aanbesteding van het DBFM contract in concurrentie plaats vindt. Dit betekent dat wanneer de private partijen niet optimaal gebruik maken van de ruimte een andere private partij het contract wint. *De laatste factor* is de sterke prikkel die de private ondernemer heeft om ontwerpkosten, bouwkosten en onderhoudskosten inclusief de risico's daarvan optimaal op elkaar af te stemmen. Hierdoor kan efficiencywinst worden behaald. Naast de vele voordelen die een DBFM contract met zich mee kan brengen zitten er ook nadelen aan deze manier van contractering. Een belangrijk nadeel bij DBFM-contracten is de hoge transactie kosten. Door de complexiteit van DBFM-projecten vergen deze een lange voorbereidingstijd. Het gevolg hiervan is dat een DBFM contract pas interessant zijn bij grotere projecten, waarbij de investeringen die gedaan worden in de voorbereiding van het DBFM project later terugverdiend kunnen worden op basis van kosten en tijd. Een ander nadeel is dat de kosten van privaat geld hoger zijn dan van publiek geld. Een private partij betaalt een hogere rente voor leningen, en daarnaast betaalt de private partij belasting over de winst. Deze belasting wordt weer doorberekend in de prijs.

De laatste contracteringsvorm die van belang is bij Rijkswaterstaat is de *PPS vorm: Concessie*. Bij deze vorm verleent de overheid een concessie (recht tot inkomsteninning) aan een private partij. Rijkswaterstaat heeft op het moment van schrijven nog geen gebruik

gemaakt van deze contractvorm, maar zoals in hoofdstuk 1 al is vermeld worden de mogelijkheden om tolwegen in Nederland te introduceren onderzocht (*Mousset, Peters en Zweers, 2011*). Daarnaast wordt in het meest recente regeerakkoord genaamd “Vrijheid en verantwoordelijkheid” ook gewezen op de mogelijkheid om de aanleg en gebruik van additionele infrastructuur, zoals supersnelwegen, te kunnen financieren doormiddel van tolheffing.

### **3.3.3 PPS bij nationale infrastructuurprojecten in de praktijk**

In de vorige paragraaf is omschreven hoe de overheid de markt in een vroeger stadium bij de besluitvorming rondom de wegenplanning in Nederland betreft en welke instrumenten en contracten hierbij een belangrijke rol spelen. Deze paragraaf staat in het teken van hoe deze theorie in de praktijk tot uitvoering komt.

Zoals in hoofdstuk twee is besproken wordt er pas van een volwaardige PPS-contract gesproken wanneer er sprake is van een zogenaamd DBFM-contract. Bij een DBFM-contract is één private partij zowel verantwoordelijk voor het ontwerp (design), de bouw (build), de financiering (finance) en het onderhoud (maintainance). In Nederland werden de eerste echte ervaringen met PPS binnen de infrastructuurplanning opgedaan in 2003. In januari van dat jaar werd het eerste DBFM-contract getekend met betrekking tot de *ombouw van de N59 tot A59* tussen de overheid en het consortium Poort van Den Bosch (PPS netwerk Nederland, 2009). De rol van de publieke partij werd aangenomen door de Provincie Brabant in samenwerking met het Rijk en gemeenten. De provincie Brabant heeft bij dit project het opdrachtgeverschap overgenomen van de minister, om een snellere uitvoering van het project tot stand te brengen. De publieke partij bestond uit het consortium Poort van Den Bosch welke bestaat uit een samenwerkingsverband tussen de Koninklijke BAM groep, Boskalis Westminster en Fluor Daniels bv. Deze publieke partij werd gekozen uit een zevental bouwcombinatie uit het binnen en buitenland die zich inschreven voor het aanbestedingsproces. Het DBFM-contract dat werd ondertekend had een contractwaarde van 218 miljoen euro en een looptijd van 18 jaar, waarvan 15 jaar bestemd zijn voor het onderhoud. Deze pilot voor PPS wegebouw heeft aangetoond dat PPS een grote meerwaarde kan leveren. Ten opzichte van een traditionele aanbesteding bracht het pps-contract een financiële meerwaarde van 14%. Daarnaast werd het kwaliteitsniveau van de weg gegarandeerd en kon de weg versneld aangelegd worden.

Een andere pilot voor PPS wegebouw betrof de *verdubbeling van de N31* tussen Leeuwarden en Drachten. Voor dit PPS project werd het DBFM-contract (met een looptijd van 20 jaar en een contractwaarde van 135 miljoen getekend) op 10 mei 2003 (*Waldwei.com, 2009*). Dit contract werd getekend tussen het ministerie van verkeer en waterstaat, Rijkswaterstaat Directie Noord Nederland – Hoofdafdeling wegen (de publieke partij) en bouwgroep *Waldwei.com B.V.* (de private partij). *Waldwei.com B.V.* is de naam die is gegeven aan een samenwerkingsverband tussen Ballast Nedam Infra, Dura Vermeer Groep, De Koninklijke BAM Groep, Dragados, Imtech Projects en Ingenieursbureau Oranjewoud (*PPS Netwerk Nederland, 2009a*). Ook voor deze pilot geldt dat de uitkomsten zeer positief zijn. Het ontwerp en de bouw van de N31 zijn binnen het budget gebleven en waren 4 maanden eerder gereed van gepland. Ten opzichte van een traditionele aanbesteding gaf het DBFM-contract een meerwaarde van 20%.

Het project *Capaciteitsuitbreiding Coentunneltracé* is een grootschalig PPS-project met als doel de fileproblematiek op te lossen die zich iedere dag voordoet tussen de gebieden ten zuiden en ten noorden van het Noordzeekanaal. De huidige Coentunnel werkt als een flessenhals, dus is er in 2004 door de betrokken overheden besloten een tweede Coentunnel aan te leggen. Daarnaast zal ook de oude Coentunnel gerenoveerd worden, de wegen A8 en



A10 worden onder handen genomen, en zal er een nieuwe weg aangelegd worden: de Westrandweg (A5). Deze nieuwe weg zal tussen knooppunt Raasdorp en de tweede Coentunnel komen te liggen. Op 22 juli 2005 kondigde Rijkswaterstaat de aanbesteding aan voor het DBFM project Capaciteitsuitbreiding Coentunneltracé. Deze aanbestedingsprocedure vond plaats via de concurrentie gerichte dialoog (*WB Consulting, 2009*). De vervlechting van de aanbestedingsprocedure met de tracé-mer procedure startte aan het einde van de planstudie fase voor het ontwerp tracé besluit. De doelstelling van deze vervlechting was het boeken van tijds winst en financiële zekerheid. De rol van de marktpartijen bij de vervlechting was het toetsen van het concept OTB, en de gunning vond plaats bij de keuze voor het OTB. Uit een vijftal gekozen inschrijvers werd na drie dialoog rondes de winnende inschrijver gekozen in april 2008. Het winnende consortium, Coentunnel Company BV, heeft op 22 april 2008 het 30-jarige DBFM contract afgesloten met Rijkswaterstaat.

Een meer recent opgestart project is het project *A15 Maasvlakte – Vaanplein*. De aanbestedingsprocedure van het project A15 is in december 2008 gestart met de aankondiging (*Ministerie van Infrastructuur en milieu, 2010*). De A15 vormt de verbinding tussen het Rotterdamse haven- en industriegebied met het achterland. Dit project omvat de capaciteitsuitbreiding van het traject tussen de Maasvlakte en knooppunt Ridderster. Door het vergroten van het aantal rijstroken op dit traject wordt de bereikbaarheid en de veiligheid verbeterd. Een belangrijk onderdeel van het project is het knelpunt bij de kruising van de Oude Maas, waar een nieuwe Botlekbrug zal worden gebouwd. Aan de aanbesteding van het project via een concurrentie gerichte dialoog deden vier partijen mee. Uit deze vier partijen heeft Rijkswaterstaat A-lanes A15, een samenwerkingsverbond tussen Ballast Nedam, John Laing, Strabag en Strukton, aangewezen als geselecteerde gegadigde voor de uitvoering van dit project. Dit consortium heeft de economisch meest voordelige inschrijving gedaan het het ontwerpen, bouwen, financieren en onderhouden van de capaciteitsuitbreiding van dit traject van de A15. De uiteindelijk DBFM overeenkomst, die is ondertekend op 1 december 2010, heeft een looptijd van 25 jaar en een totale projectwaarde van ongeveer 1,1 miljard euro. Dit houdt in dat het project A15 Maasvlakte – Vaanplein de grootste opdracht is die ooit door Rijkswaterstaat is aanbesteed. De voorbereidende werkzaamheden zijn in 2011 begonnen en de geplande beschikbaarstelling is eind 2015.

Een ander recent PPS project is het project *A12 Utrecht-Maasbergen-Veenendaal (PPS bij het Rijk, 2011)*. Dit project beslaat het aanleggen van een extra rijstrook in beide richtingen tussen Utrecht Lunetten en Bunnik, en het aanleggen van een plusstrook in beide richtingen tussen Bunnik en Veenendaal. Daarnaast is ook de aanpassing van het knooppunt bij Veenendaal opgenomen. Dit project is onderdeel van de “spoedaanpak Wegen” van Rijkswaterstaat. Rijkswaterstaat pakt met deze spoedaanpak dertig hardnekkige knelpunten op de weg versneld aan. De ambitie van het project is om dit zo snel mogelijk te realiseren met een minimale verkeers- en omgevingshinder. Uit de PPC die in 2005/2006 voor dit project is uitgevoerd werd vastgesteld dat de meerwaarde voor een DBFM-contract uitkwam op 4% (*Rijkswaterstaat, 2011a*). De opdracht werd na de Europese aanbesteding op basis van de economisch meest voordelige aanbieding gegund aan het BAM-consortium Poort van Bunnik, waarin BAM PPP, BAM wegen, BAM Civiel, BAM Infratechniek en BAM Infraconsult samenwerken (*BAM Infraconsult, 2011*). Op 2 juli 2010 werd de contract close ondertekend, en op 23 september 2010 vond de financial close plaats. Het DBFM project, met een looptijd van 23 jaar, heeft een waarde van circa van circa 260 miljoen euro. De financiering voor het project wordt versterkt door een consortium van banken bestaande uit BTMU, DZ Bank, Fortis, KBC, KfW en EIB. Begin 2011 zijn de bouwwerkzaamheden van start gegaan, welke ruim twee jaar in beslag zullen nemen. Mede door deze relatief korte uitvoeringstijd wordt de overlast voor weggebruikers en de nabije omgeving aanmerkelijk gereduceerd, wat een belangrijke voorwaarde is van Rijkswaterstaat bij dit project.

Naast de hiervoor beschreven projecten die in de beheers- of realisatie fase zitten is er voor een groot aantal nationale wegenprojecten een PPC uitgevoerd. Een overzicht van deze PPC's is weergegeven in figuur 3.4.

### Overzicht PPC's: Hoofdwegenet



Naam project	RWS dienst	Investering in mln Euro's (bron: MIRT 2011)	PPC afgerond		PPC lopend		PPC gepland		PPC uitkomst meerwaarde DB(F)M	Keuze contract	Motivering keuze afwijking van DB(F)M	Huidige status DB(F)M project
			2005/2006	2007	2008	2009	2010	2011				
N31 Harlingen (Traverse Harlingen)	NN	€ 140							n.v.t.	D&C	Bestuurlijke afspraken	
N33 Assen (Zuid) - Zuidbroek	NN	€ 186							Ca 5%	DBFM		Vorbereiding aanbesteding
N31 Leeuwarden (Haak om Leeuwarden)	NN	€ 257							Ca 4,5%	D&C	Project i.s.m. de regio	
A7 Zuidelijke Rondweg Groningen, fase 2	NN	€ 624										
A6 / A7 Knooppunt Joure	NN	€ 70							n.v.t.	D&C	Bestuurlijke afspraken	
A102e Coentunnel / A5 Westrandweg / N200 Halfweg	NH	€ 2173							Ca 5%	DBFM		Realisatiefase
A9 Omleiding Badhoevedorp	NH	€ 314							Ca 0%	D&C	Bestuurlijke afspraken	
A1 / A6 / A9 Schiphol - A'dam - Almere (SAA totaal)	NH	€ 4230							Tot 5,5%			
• A1 Knp Diemen - A6 aansluiting Havendreef	SAA-1								Ca 2%	DBFM		Vorbereiding aanbesteding
• A10-Oost / A1 Knp Waterg.meer - Knp Diemen	SAA-2								Ca 5%	D&C	Ontwerpvrijheid en planning	
• A6 aansluiting Havendreef-knp Almere buiten	SAA-3								Ca 5,5%	DBFM		Aanbesteding in toekomst
• A9 Gaasperdammenweg - A2 (knp Holendrecht)	SAA-4								Ca 4%	DBFM		Aanbesteding in toekomst
• A9 Knp Badhoevedorp - Knp Holendrecht (A'veen)	SAA-5								Ca 3%	DBFM		Aanbesteding in toekomst
Amsterdam Zuidas	NH	€ 322										
Ring Utrecht	UT	€ 1200										
A12 Utrecht - Veendaal (onderdeel Spoedwegproj.)	UT	ZSM budget							Ca 4%	DBFM		Realisatiefase
A27 / A28 / A1 Driehoek Utrecht totaal	UT	€ 1400										
• A27 / A1 Utrecht-Nrd - Knp Eemnes - Bunschoten		€ 380							Ca 4,3%			In besluitvorming
• A28 / A1 Knooppunt Hoevelaken		n.t.b.										
A12 Utrecht-West, benutting	UT	€ 237							Ca 0%	D&C	Gebreken meerwaarde	
A13 / A16 / A20 Rotterdam	ZH	n.t.b.							Ca 3%	n.t.b.		In besluitvorming
A15 Maasvlakte Vaanplein	ZH	€ 1428							Ca 5%	DBFM		Realisatiefase
A4 Delft - Schiedam	ZH	€ 898							Ca 3%	D&C	Bestuurlijke complexiteit	
A12 Ede - Grijssoord	ON	€ 126							0,5 - 1,5%	DBFM		Vorbereiding aanbesteding
N18 Varsseveld - Enschede	ON	€ 300							3,0 - 3,4%	DBFM		Vorbereiding aanbesteding
A12 / A15 bereikbaarheid Arnhem - Nijmegen	ON	€ 750							Ca 4%	DBFM		Vorbereiding aanbesteding
N35 Nijverdal - Wierden	ON	€ 80										
A50 Ewijk - Valburg - Grijssoord	ON	€ 317							Ca 1%	D&C	Beperken vertragsrisico	
A27 Utrecht - Lunetten - Hooipolder	NB	€ 1000										
A4 Dinteloord - Bergen op Zoom		€ 305							Ca 1%	D&C	Netwerkoptimalisatie	
A2 / A76 Maatregelenpakket Limburg	LB	€ 114							Ca 9%	D&C	Project bestaat uit delen	
A2 Maasbracht - Geleen	LB	n.t.b.										
A2 Passage Maastricht	LB	€ 554							Ca 2%	D&C	Combinatie gebiedsontwikk.	

Figuur 3.4 Overzicht PPC's: Hoofdwegenet (bron: Rijkswaterstaat 2011a)

Uit figuur 3.4 blijkt dat er bij ongeveer de helft van de uitgevoerde PPC's een dusdanige meerwaarde voor DBFM werd vastgesteld om te kiezen voor een DBFM contract. Verder blijkt dat er niet in alle gevallen wordt gekozen voor een DBFM contract, terwijl er wel meerwaarde voor DBFM is. Redenen om af te wijken van DBFM zijn bestaande bestuurlijke afspraken die DBFM in de weg staan, beperkte ontwerpvrijheid in het tracébesluit, een planning die geen ruimte biedt voor het toepassen van DBFM, andere vorm van samenwerking met de regio, bestuurlijke complexiteit, beperken vertragsrisico, netwerkoptimalisatie, het opdelen van een project in delen en het kiezen voor een combinatie met gebiedsontwikkeling.

Het laatste project dat in deze paragraaf wordt beschreven is het project *A2 Maastricht*. Dit project heeft een drietal doelstellingen (Avenue2, 2011). De eerste doelstelling is een betere bereikbaarheid van Maastricht en doorstroom op de A2. Ten tweede moet de verkeersveiligheid en leefbaarheid in de omliggende buurten bevorderd worden. De laatste doelstelling is het creëren van nieuwe kansen voor A2-buurten door stedelijke vernieuwing en opheffing van barrières. Doormiddel van de publicatie van de startnotitie 'A2 Passage Maastricht' is in juni 2004 de publiekrechtelijke procedure gestart. Vervolgens zijn in de 1<sup>e</sup> fase m.e.r. twaalf objectieve oplossingen voor de problematiek van de bestaande A2 passage

in Maastricht naast elkaar gezet. Op basis van deze 1<sup>e</sup> fase m.e.r. en de uitgebreide inspraak hebben de toenmalige ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM in juni 2006 het zogenaamde trechteringsbesluit genomen om de ondertunneling van de huidige traverse als enige oplossing verder te onderzoeken. De Europese aanbesteding van dit project is eind 2006 van start gegaan. De basis voor deze aanbesteding is de samenwerkingsovereenkomst van juni 2006 tussen Rijk, Provincie en de gemeenten Maastricht en Meerssen, waarin alle projectonderdelen, rechten, plichten en risico's voor de realisatie van het project vastgelegd.

Uit de in deze paragraaf beschreven projecten blijkt dat er al meerdere PPS projecten binnen de infrastructuurplanning in Nederland zijn uitgevoerd. In oktober 2007 stelden de toenmalige Minister Eurlings van verkeer en waterstaat en minister Bos van financiën de commissie Ruding in (*Ministerie van verkeer en waterstaat 2009a*). Deze commissie kreeg de opdracht om aan de hand van de opgedane ervaringen met PPS de mogelijkheden van private financiering voor infrastructuur te analyseren. De commissie Ruding heeft op 19 juni 2008 de resultaten van dit onderzoek gepresenteerd in het rapport "Op de goede weg en het Juiste spoor" (*Commissie private financiering infrastructuur, 2008*). Dit rapport geeft onder andere aanbevelingen voor het toepassen van PPS. Aan de hand van dit rapport is besloten om de grens voor het uitvoeren van een PPC te verlagen van 112,5 miljoen euro te verlagen naar 60 miljoen euro. Daarnaast zal op advies van de commissie de transactiekosten bij de aanbesteding van PPS-projecten verder verlaagd worden en moet er meer duidelijkheid komen over de bijbehorende besluitvorming. De commissie pleit ervoor om het toepassen van PPS te stimuleren op basis van het bestaande standaard DBFM-contractmodel. Gezien de vele voordelen die PPS met zich mee brengt is het opdoen van ervaring van groot belang. Door het opdoen van ervaring zullen zowel de publieke als private partijen vertrouwd worden met het toepassen van PPS, wat uiteindelijk zal zorgen voor lagere transactiekosten. Andere maatregelen die de commissie voorstelt om de transactiekosten te verlagen zijn verdere standaardisering van contract- en aanbestedingsdocumenten, aanpassing van de aanbestedingsprocedure (twee in plaats van drie bidders bij de definitieve inschrijving), en standaardisering en vergroting van de transparantie van de fiscale behandeling. Het nadeel van deze maatregelen is echter dat de flexibiliteit die juist bij complexe infrastructuurprojecten van groot belang is beperkt kan worden deze standaardisering. Daarnaast bestaat het risico dat het verlagen van het aantal bidders ervoor zorgt dat de concurrentie tussen de marktpartijen verminderd wordt, terwijl deze concurrentie juist van grote meerwaarde kan zijn bij PPS projecten.

In de *DBFM(O) Voortgangsrapportage 2010 Minder geld meer prestatie (Ministerie van Financiën, 2010)* wordt geconcludeerd dat de opgedane ervaring met betrekking tot het toepassen van DBFM een positief beeld geeft. Wanneer DBFM meerwaarde oplevert wordt in principe ook voor DBFM gekozen tenzij dit sterk conflicteert met andere maatschappelijke belangen op doelstellingen. Na evaluatie van de DBFM contracten in 2007 en 2008 is in juli 2009 door PPS bij het Rijk de rijksbrede model DBFM(O) Overeenkomst 2.0 vastgesteld, met specifieke modules voor de infrastructuur. Aan de hand van nieuwe leerervaringen zal dit rijksbrede model worden geupdate. Zowel het rijksbrede model DBFM(O) overeenkomst als het in 2010 opgestelde rijksbrede model Aanbestedingsleidraad DBFM(O) worden toegepast in nieuwe DBFM projecten van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Naast deze conclusies zijn er in de DBFM(O) Voortgangsrapportage 2010 een aantal uitdagingen benoemd. Deze uitdagingen zijn hierbij ingedeeld in de termen 'verbeteren', 'vernieuwen', en 'verbinden'.

Bij de eerste term *verbeteren* wordt een verdere verlaging van de *transactiekosten* als uitdaging benoemd. De hiervoor beschreven rijksbrede uniformering van contracten,

aanbestedingsprocedure en aanbestedingsleidraad zal bij nieuwe projecten worden gevolgd. De verwachting is dat dit een positief effect zal hebben op de transactiekosten voor deze projecten. De keerzijde van de medaille kan hierbij echter zijn dat door uniformering van deze modellen maatwerk per project lastiger wordt, terwijl maatwerk een belangrijk criterium is voor PPS. Een andere uitdaging die onder de term verbeteren valt is het verhogen van de transparantie met betrekking tot DBFM(O) projecten. Actuele informatie over geplande PPC's en de uitkomsten van PPC's moet meer toegankelijk zijn voor geïnteresseerden. In het kader van transparantie is er tevens de uitdaging om de markt bij nieuwe projecten vroegtijdig te betrekken en tijdig informatie over nieuwe projecten te verstrekken. Het zal daarom gebruikelijk worden om voorafgaand aan de start van de aanbestedingsprocedure van een project via een marktconsultatie of marktdag naar de mening van de marktpartijen te vragen of informatie over het project te verschaffen.

Onder de term *vernieuwen* verstaat het ministerie van Infrastructuur en Milieu de uitdaging om het PPS instrumentarium te verbreden. Nu DBFM geen uitzondering meer is wordt er gedacht aan het toepassen van gebiedsontwikkeling en concessies, zoals deze worden toegepast in Frankrijk en Duitsland.

De uitdaging die behoort tot de laatste term *verbinden* is om de PPS expertise bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu, maar ook bij de rest van de overheid, verder toe te laten nemen. De PPS kennis is nog niet wijd verspreid in Nederland. Een belangrijk middel om dit te bereiken is opleiding op het gebied van PPS. In dit kader is bij de Rijksprojectacademie (een samenwerkingsverband tussen Rijkswaterstaat, Rijksgebouwendienst en Prorail voor het opleiden van projectleiders) een PPS netwerkbijschikking in ontwikkeling voor de verschillende departementen. Daarnaast worden opleidingen via PPS bij het Rijk (samenwerkingsverband tussen het ministerie van Financiën, de Rijksgebouwendienst en Rijkswaterstaat) interdepartementaal op elkaar afgestemd.

Wanneer wordt gekeken naar de ervaring die Nederland heeft met het toepassen van PPS bij de infrastructuurplanning blijkt dat de eerste duidelijke stappen zijn gezet. Er moet echter geconcludeerd worden dat de ontwikkeling van PPS nog in volle gang is (*Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2010*). Het vereist zowel van de publieke als de private partijen een grote inzet om het maximale uit PPS te kunnen halen. Dit zal gepaard gaan met vallen en opstaan. Het staat echter vast dat er in de toekomst een veel grotere rol voor PPS binnen de infrastructuurplanning weggelegd zal zijn. Op basis van de ervaringen met deze projecten zal er weer een volgende stap gezet kunnen worden binnen de ontwikkeling van PPS. Ondanks de welwillendheid van zowel de publieke als private partijen zijn er echter ook factoren die de ontwikkeling van PPS afremmen. Een factor die momenteel een belangrijke rol speelt is de kredietcrisis (*Ministerie van Financiën, 2010*). Op 2 juli 2009 is de Tweede Kamer geïnformeerd (Kamerstuknummer 28753, nr. 18) over de effecten van de kredietcrisis op de aanbesteding van DBFM(O)-projecten. Net zoals op alle markten, zijn ook de financiers in de DBFM(O)-markt terughoudender. Het Rijk probeert deze negatieve tendens te doorbreken door tijdelijke maatregelen te nemen zoals de introductie van de financieringscompetitie waardoor het aantal mogelijke financiers voor de aanbieder wordt vergroot; het terugdringen van kredietbehoefte door bijvoorbeeld een eenmalige betaling bij de beschikbaarstelling van een weg; en *finetuning* van contracten op marktomstandigheden. Daarnaast is door de kredietcrisis de uniformering van de contracten en aanbestedingsleiden samen met de intensivering van de samenwerking en kennisuitwisseling tussen rijkspartijen in een stroomversnelling geraakt. De reden hiervoor is dat de urgentie door de kredietcrisis toenam om deze initiatieven versneld op te pakken.

### 3.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is de wegenplanning op nationaal niveau en de rol die PPS daarbinnen speelt behandeld. Hiermee is een antwoord gegeven op de derde en vierde onderzoeksvraag uit paragraaf 1.3. Het doel hiervan is het stellen van een referentiekader dat gebruikt kan worden voor de hoofdstukken 4 en 5 waarbij in hoofdstuk 4 de wegenplanning op provinciaal niveau en de rol van PPS hierbij wordt geanalyseerd en vervolgens in hoofdstuk 5 aanbevelingen worden gedaan.

De derde onderzoeksvraag luidde:

*Wat zijn de relevante kenmerken van de regelgeving en het planningsproces met betrekking tot wegen op nationaal niveau in relatie tot Publiek Private Samenwerking?*

Om een antwoord op deze onderzoeksvraag te kunnen geven is een analyse gemaakt van de verschillende wetten en procedures die een belangrijke rol spelen bij de planning van wegen op nationaal niveau. De volgende wetten en procedures zijn hierbij omschreven:

- De algemene wet bestuursrecht
- Wet Ruimtelijke Ordening
- Wet en besluit op het infrastructuurfonds
- Planwet verkeer en vervoer
- Wet milieubeheer en besluit milieu effect rapportages
- De tracéwet
- Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport

De vierde onderzoeksvraag luidde:

*Wat is (en kan) de rol zijn van Publiek Private Samenwerking binnen infrastructuurplanning op Nationaal niveau?*

Uit de analyse met betrekking tot de rol van PPS bij wegenplanning op het Nationale niveau blijkt dat PPS een belangrijke rol speelt bij de projecten van Rijkswaterstaat. Er kan gesteld worden dat PPS bij de planning van wegen in de afgelopen twintig jaar een steeds prominentere rol in beslag heeft genomen. Een van de belangrijkste drijfveren hierachter is het Europees aanbestedingsrecht. Daarbij is er tegenwoordig een trend gaande om de markt in een veel vroeger stadium bij de planontwikkeling te betrekken. Een van de manieren om dit te doen is het vervlechten van de tracé-/m.e.r. procedure met de aanbestedingsprocedure. Deze vervlechting kan starten op verschillende momenten. Hoe eerder de vervlechting plaatsvindt hoe meer ruimte er is voor marktpartijen voor het inbrengen van kennis en creativiteit, maar hierbij geldt ook hoe eerder hoe complexer de verweving is wat op zijn beurt weer grotere risico's en hogere transactiekosten met zich meebrengt. Wanneer wordt besloten om de verweving in een later stadium te laten plaatsvinden kan de markt in een eerder stadium van het project worden betrokken door gebruik te maken van de beschikbare afwegingsinstrumenten:

- de projectinkoopstrategie;
- het inkoopplan / het afwegingsmodel inkoopproces;
- de marktscan;
- de public-private comparator;
- de public sector comparator.

Bij het uitbesteden van projecten maakt Rijkswaterstaat gebruik van verschillende contracteringsvormen. De DBFM contractvorm wordt hierbij gezien als het standaard contract voor PPS projecten. Er is in de laatste jaren veel ervaring opgedaan met het toepassen van dit contract. Aan de hand van deze ervaringen is er een uniform rijksbrede model DBFM(O) overeenkomst en een uniforme rijksbrede model Aanbestedingsleiding DBFM(O) opgesteld.

Deze standaard modellen worden toegepast bij nieuwe PPS projecten en worden op basis van leerervaringen geüpdate. Het is duidelijk dat Nederland bij het toepassen van PPS bij de infrastructuurplanning op nationaal niveau de eerste stappen duidelijk zijn gezet. Er moet echter geconcludeerd worden dat de ontwikkeling van PPS nog in volle gang is.

## Hoofdstuk 4. Wegenplanning en PPS op Provinciaal niveau

### 4.1 Inleiding

Nu in de voorgaande hoofdstukken is besproken wat PPS inhoudt, op welke manier de infrastructuurplanning op nationaal niveau plaatsvindt en wat de rol van PPS hierbij is zal in dit hoofdstuk de infrastructuurplanning op provinciaal niveau aan bod komen. Zoals al eerder is gezegd is er veel onduidelijkheid over hoe de planning van wegen op provinciaal niveau in zijn gang gaat. Voor de planning van nationale hoofdwegen zijn er procedures ontwikkeld zoals de Tracé/m.e.r.-procedure, afkomstig uit de Tracéwet, welke door de Rijksoverheid doorlopen moeten worden voordat een hoofdweg aangelegd of aangepast mag worden. Aangezien de Tracéwet alleen van toepassing is op hoofdwegen geldt deze wet niet voor de planning van provinciale wegen. Dit betekent echter niet dat elke provincie maar lukraak wegen mag aanleggen. Ook voor de infrastructuurplanning op provinciaal niveau zijn de meeste wetten en procedures uit paragraaf 3.2 van grote invloed. In paragraaf 4.2 zal eerst de belangrijkste wet- en regelgeving beschreven worden die een rol spelen bij de infrastructuurplanning op Provinciaal niveau. In het vervolg van deze paragraaf zal beschreven worden hoe de planning van provinciale wegen in de praktijk plaatsvindt. Hiervoor zal er gekeken worden naar de infrastructuurplanning in de Provincies Friesland en Zuid-Holland.

Naast de infrastructuurplanning op provinciaal niveau wordt er in dit hoofdstuk ook weer gekeken naar de rol die PPS hierbij speelt. In paragraaf 4.3 komen eerst de wetten en richtlijnen aan bod die hierbij een rol spelen, en vervolgens zal er specifiek gekeken worden naar de ervaringen met betrekking tot PPS en wegenplanning op provinciaal niveau. Hierbij zullen eerst specifiek de provincies Friesland en Zuid Holland geanalyseerd worden, en vervolgens worden de ervaringen in de overige provincies behandeld.

### 4.2 Wegenplanning op Provinciaal niveau

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk is vermeld zal deze paragraaf in het teken staan van de infrastructuurplanning op provinciaal niveau. Er zal getracht worden een antwoord te geven op de vierde onderzoeksvraag uit paragraaf 1.3, welke is: *Hoe vindt de planning van wegen op provinciaal niveau plaats?* Om een antwoord te kunnen geven op deze vraag zal er in paragraaf 4.2.1 eerst gekeken worden naar de regelgeving die specifiek van belang is voor de infrastructuurplanning op provinciaal niveau. Wanneer de belangrijkste regelgeving is omschreven waaraan een provincie moet voldoen zal aan de hand van twee casestudies in kaart worden gebracht hoe de infrastructuurplanning op provinciaal niveau in de praktijk plaats vindt. Paragraaf 4.2.2 zal hierbij in het teken staan van de infrastructuurplanning in de provincie Friesland, paragraaf 4.2.3 staat in het teken van de provincie Zuid-Holland.

#### 4.2.1 Wet- en regelgeving bij wegenplanning op provinciaal niveau

Alhoewel de tracéwet niet van toepassing is op de planning van provinciale wegen zijn de meeste van de overige wetten en richtlijnen die zijn beschreven in het vorige hoofdstuk wel van toepassing. Vaak bevatten deze wetten richtlijnen en procedures welke specifiek van toepassing zijn op het provinciale niveau. Voor wat betreft de *algemene wet bestuursrecht* worden aan de provincie uiteraard dezelfde eisen gesteld als aan de nationale overheid. Ook aan de provincie worden eisen gesteld met betrekking tot de kwaliteit en zorgvuldigheid van beleidsvoorbereiding en besluitvorming. Daarnaast legt deze wet vast dat burgers ook tegen de besluitvorming van de provincie in moeten kunnen gaan. Omdat de belangrijkste kenmerken van deze wet al in paragraaf 3.2.1 beschreven zijn wordt hierop niet verder ingegaan. Voor wat betreft de *Wet Ruimtelijke Ordening, wet en besluit op het infrastructuurfonds*, de *planwet verkeer en vervoer*, en de *wet milieubeheer* gelden er wel

specifieke regels voor het provinciale niveau. Voordat er gekeken wordt naar de infrastructuurplanning in de provincies Friesland en Zuid-Holland zullen deze regels in deze paragraaf beschreven worden

#### *De Wet Ruimtelijke Ordening*

In de *WRO* zijn de verantwoordelijkheden van de verschillende overheden op het terrein van de ruimtelijke ordening vastgelegd en wordt geregeld hoe de ruimtelijke plannen door de verschillende overheidslagen gemaakt en gewijzigd kunnen worden. Hierbij worden de verschillende planvormen en hun juridische status beschreven. Voor de provincie geldt dat ze twee soorten plannen tot hun beschikking hebben. Het eerste plan is de *structuurvisie*. De structuurvisie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling in een bepaald gebied, alsmede de hoofdzaken van het door de provincie te voeren ruimtelijk beleid. Deze structuurvisie dient in samenspel met de rijksoverheid en de gemeenten opgesteld te worden. De structuurvisie van de provincies is omschreven in het provinciale verkeer- en vervoersplan. Op de eisen omtrent het verkeer- en vervoersplan zal verder worden ingegaan bij de omschrijving van de *planwet verkeer en vervoer*. Het tweede type plan waarover de provincie volgens de *WRO* beschikking heeft is het *inpassingsplan*. Wanneer sprake is van een provinciaal belang, zoals bijvoorbeeld bij de aanleg van een provinciale weg welke meerdere provincies doorloopt, kan een provincie aan de hand van een inpassingsplan zelfstandig voor de benodigde gronden het bestemmingsplan vaststellen. Normaal gesproken is de gemeente verantwoordelijk voor de bestemmingsplan procedure. In het geval van een inpassingsplan neemt de provincie deze verantwoordelijkheid voor de desbetreffende gronden voor een periode korter dan tien jaar over. Bij het opstellen van het inpassingsplan moeten de belanghebbenden de kans krijgen voor inspraak. Hiervoor is in de *WRO* vastgelegd dat het ontwerp inpassingsplan zes weken ter inzage moet liggen. Nadat het definitieve inpassingsplan is vastgesteld door de provinciale staten kunnen belanghebbenden in beroep gaan bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Wanneer de provincie besluit om een structuurvisie, inpassingsplan of een projectbesluit voor te bereiden dient de provincie hier van te voren melding van te doen. Deze meldingsplicht is geregeld in artikel 1.3.1 van het *besluit ruimtelijke ordening (Ministerie van VROM, 2009)*. Het doel van deze meldingsplicht is om in de fase van vroege planvoorbereiding maatschappelijk draagvlak te verkrijgen.

#### *Wet en Besluit op het infrastructuurfonds*

In de *Wet en Besluit op het infrastructuurfonds* is vastgelegd op welke manier het infrastructuurfonds wordt beheerd door het Rijk. Dit fonds voorziet in de uitgaven ten behoeve van aanleg, beheer en onderhoud en bediening van infrastructuur. Ook provincies kunnen gebruik maken van het infrastructuurfonds voor de financiering van infrastructuurprojecten. De provincies kunnen zich aanmelden, om op die manier mogelijk in aanmerking te komen voor subsidies uit dit fonds. Voor grote regionale projecten (projecten duurder dan 112,5 miljoen euro) geldt dat deze opgenomen kunnen worden in het meerjaren programma infrastructuur ruimte en transport (*Rijkswaterstaat, 2009b*) om in aanmerking te kunnen komen voor een subsidie. Hiervoor dient de MIRT procedure zoals omschreven in paragraaf 3.2.7 te worden doorlopen. Wanneer in de planuitwerkingsfase de minister van Infrastructuur en Milieu een positieve uitvoeringsbeslissing neemt verleent het rijk de provincie een subsidiebeschikking. De eindafrekening van de subsidieverlening vindt plaats na een positieve opleveringsbeslissing in de realisatiefase. De hoogte van deze subsidie is maximaal de prijs van de meest kosten effectieve variant (de variant die 80% van de prestaties levert ten opzichte van de voorkeursvariant) minus het drempelbedrag van 112,5 miljoen euro.



Voor provinciale projecten die minder dan 112,5 miljoen euro kosten wordt het project niet opgenomen in de MIRT projecten tabel. Hierbij is het ministerie van Infrastructuur en Milieu dus minder betrokken, en is de provincie zelf meer verantwoordelijk voor het aanpakken van de regionale problematiek. Dit past in het huidige idee van decentralisatie waarbij de minister minder betrokken is bij regionale projecten en er meer investeringsvrijheid is voor de provincies. Voor dit type projecten krijgt de provincie jaarlijks financiële middelen in de vorm van de *brede doeluitkering (BDU) verkeer en vervoer (Overheid, 2011d)*. De regels omtrent de *BDU* zijn vastgelegd in het besluit *BDU verkeer en vervoer*. De provincie krijgt de uitkering uiterlijk in december van het jaar voorafgaand aan het uitkeringsjaar. Niet iedere provincie krijgt hierbij hetzelfde bedrag. De hoogte van de uitkering wordt berekend op basis van de gebiedsgerichte structuurkenmerken (het aantal woningen en de omgevings-adressendichtheid) en het totale bedrag dat de minister van verkeer en waterstaat beschikbaar heeft voor de uitkering (*Kennisplatform verkeer en vervoer, 2005*). Jaarlijks dient de provincie (in de persoon van de gedeputeerde staten) voor 15 september een bestedingsplan op te stellen. Het bestedingsplan bevat een overzicht van de verdeling van de uitkering over maatregelen met betrekking tot het provinciaal verkeer- en vervoerbeleid en over maatregelen met betrekking tot het gemeentelijk en intergemeentelijk verkeer- en vervoerbeleid. Dit bestedingsplan moet voor 1 februari van het uitkeringsjaar aan de minister toegezonden worden. Tot slot moet elke provincie voor 1 november na afloop van het uitkeringsjaar financiële verantwoording afleggen over de besteding van de uitkering. Niet alle geld hoeft besteed te worden. Voor grote dure projecten is het goed mogelijk dat de provincie geld uit de *BDU* spaart om deze projecten in de toekomst te kunnen bekostigen.

#### *Planwet verkeer en vervoer*

De planwet verkeer en vervoer is een wet met grote impact op de wegenplanning op provinciaal niveau. Zoals reeds in paragraaf 3.2.4 is beschreven stelt deze wet regels vast op het gebied van verkeer en vervoer, waarbij het doel is dat er een samenhangend verkeer- en vervoerbeleid wordt gevoerd tussen de verschillende bestuurslagen. Dit gebeurt aan de hand van de eerder genoemde structuurvisies. Dit houdt in de praktijk in dat het rijk in overleg met de provincies en gemeenten een nationaal verkeer- en vervoersplan (NVVP) moet opstellen. Vervolgens dienen de provincies dit NVVP te vertalen naar een provinciaal verkeer- en vervoersplan (PVVP). Tot slot dienen de gemeenten zorg te dragen voor het zichtbaar voeren van een samenhangend en een uitvoeringsgericht verkeer- en vervoerbeleid (*Overheid, 2011b*).

Het huidige vigerende NVVP is in 2005 vastgesteld en heeft als titel 'Nota Mobiliteit' meegekregen. De Nota Mobiliteit is een uitwerking van de Nota ruimte, waarin onder andere de consequenties van verkeer en vervoer voor de ruimtelijke ordening beschreven wordt. De belangrijkste kernpunten van de Nota Mobiliteit zijn opgesomd in paragraaf 3.2.4. In deze nota is bepaald dat de inhoud van de Nota Mobiliteit in augustus 2007 terug te vinden moest zijn in de provinciale plannen (PVVP) en regionale plannen (*Rijkswaterstaat, 2009*).

In de planwet verkeer en vervoer is duidelijk omschreven aan welke eisen het PVVP moet voldoen. Bij de voorbereiding van het PVVP moeten de gedeputeerde staten de naar hun oordeel meest belanghebbende bestuursorganen betrekken. Tot deze belanghebbende bestuursorganen behoren in ieder geval de minister van Infrastructuur en Milieu, de colleges van burgemeester en wethouders, de gedeputeerde staten van de aangrenzende provincies en de besturen van waterschappen die in bepaalde gevallen ook wegbeheerder zijn. Samen met deze bestuursorganen stellen provinciale staten het PVVP vast, welke richting geeft aan de door provinciale staten en gedeputeerde staten te nemen beslissingen met betrekking tot verkeer en vervoer. Hierbij dient het PVVP in ieder geval de volgende onderdelen te bevatten (*Overheid, 2011b*):

- a. een uitwerking van de essentiële onderdelen van het nationale verkeers- en vervoerplan;
- b. een goede afstemming met andere beleidsterreinen, zoals ruimtelijke ordening, economie en milieu;
- c. de fasering, de prioriteitstelling en een indicatie van de bekostiging van de uitvoering en van de voor gemeenten beschikbare middelen;
- d. de termijn waarover het plan geldig is, en waarbinnen dus een nieuw PVVP vastgesteld moet worden;
- e. de termijn waarbinnen het gemeentelijk beleid in overeenstemming moet zijn gebracht met het PVVP.

#### *Wet milieubeheer en besluit milieu effect rapportages*

Ook voor de planning van wegen op provinciaal niveau is de wet milieubeheer van toepassing, welke tot doel heeft het milieu te beschermen en waar mogelijk te verbeteren. In het besluit m.e.r. 1994 is een lijst opgenomen (de C-lijst) waarin staat vastgelegd bij welke activiteiten en besluiten verplicht een milieueffectrapportage uitgevoerd moet worden. Bij de planning van nieuwe provinciale wegen houdt dit in dat er in veel gevallen een milieueffectrapportage uitgevoerd moet worden. De stappen van de uit te voeren m.e.r. procedure staan beschreven in paragraaf 3.2.5. Bij provinciale projecten zal in veel gevallen de rol van initiatiefnemer aangenomen worden door de gedeputeerde staten. Het bevoegd gezag zal vaak de provinciale staten zijn. De kwaliteit en volledigheid van het milieueffectrapport wordt in die gevallen getoetst door de Commissie voor de milieueffectrapportage. Deze commissie bemoeit zich echter niet met de besluitvorming en de politieke afwegingen. Belangrijke kenmerken van de commissie voor de milieueffectrapportage zijn onafhankelijkheid en deskundigheid. De commissie is dan ook geen onderdeel van de overheid maar een zelfstandige stichting, waarvan het secretariaat is gevestigd in Utrecht (*commissie voor de milieueffectrapportage, 2009*).

#### **4.2.2 De provincie Friesland**

In deze paragraaf zal worden beschreven hoe de infrastructuurplanning in de praktijk in de provincie Friesland plaatsvindt. Ten grondslag aan het verkeers- en vervoerbeleid van de provincie Friesland ligt het provinciaal verkeers- en vervoerplan welke op 15 maart 2006 is vastgesteld door Provinciale staten. De provincie heeft dit plan de volgende naam meegegeven: *Fryslân feilich foarút PVVP 2006 (Provincie Fryslân, 2006)*. Dit PVVP sluit aan op de Nota mobiliteit en vormt het kader voor het uitvoeringsprogramma verkeer en vervoer. Het uitvoeringsprogramma verkeer en vervoer wordt jaarlijks door de provincie opgesteld en geeft onder andere een omschrijving van de projecten die op het programma staan, wat hun geraamde kosten zijn en wanneer ze worden uitgevoerd. Met betrekking tot de wegenplanning worden er drie groepen projecten onderscheiden (Provincie Fryslân, 2009), namelijk:

- a. Reguliere en kleine projecten
- b. Majeure provinciale projecten
- c. Rijksprojecten

Tot de *reguliere en kleine projecten* behoren de minder complexe projecten zoals het aanleggen van nieuwe kruispunten, rotondes, op- en afritten en het plegen van onderhoud. De kosten van deze projecten lopen uiteen van ongeveer 100.000 euro tot 10 miljoen euro.

Onder de *rijksprojecten* worden projecten verstaan die betrekking hebben op rijkswegen, waarbij de provincie bij de besluitvorming betrokken is. In het uitvoeringsprogramma PVVP 2011 zijn de volgende rijksprojecten opgenomen (*Provincie Fryslân, 2011*):

- A7 Sneek;
- Drempelverwijdering Boontjes;
- N31 Haak om Leeuwarden;
- N31 Traverse Harlingen;
- A6/A7 Knooppunt Joure.

De provincie wordt door het Rijk bij deze projecten betrokken omdat de provincie sommige taken beter voor zijn rekening kan nemen dan het Rijk. Omdat het over het algemeen dure projecten zijn vallen deze projecten onder het MIRT spelregelkader zoals omschreven in paragraaf 3.2.7. Bij een aantal van deze projecten heeft de provincie (samen met gemeenten) de planstudiefase voor zijn rekening genomen. Daarnaast neemt de provincie over het algemeen ook een gedeelte van de kosten voor zijn rekening.

De voor dit onderzoek meest interessante projecten zijn de zogenaamde majeure provinciale projecten. Dit zijn de grotere projecten die betrekking hebben op de provinciale infrastructuur. Deze projecten zijn complex van aard en er zijn hoge kosten aan verbonden. In het uitvoeringsprogramma PVVP 2011 zijn de volgende majeure projecten opgenomen (provincie Fryslân, 2011):

- N355 Rondweg Buitenpost (2012/13,90 miljoen euro);
- N356 Centrale As (2015/235 miljoen euro);
- N381 Drachten – Drentse grens (2014/114,35 miljoen euro);
- N398 Noordwesttangent Leeuwarden (2012/21,6 miljoen euro);
- Rondweg Franeker (2011/16,1 miljoen euro).
- Rondweg Woudsend (2011/12,79 miljoen euro)
- N356 Onderdoorgang De Tike: onderdeel van de Centrale As (2015)
- RSP project Bereikbaarheid Leeuwarden: onderdeel Drachtsterweg/Drachtsterplein met aquaduct van Harinxmakanaal (2015/86 miljoen euro)
- RSP project Bereikbaarheid Leeuwarden: onderdeel westelijke Invalsweg met aquaduct van Harinxmakanaal (2014/85 miljoen euro)

De laatste twee projecten maken deel uit van het RSP-project Bereikbaarheid Leeuwarden, dat als concreet project is opgenomen in het in juni 2008 met het Rijk afgesloten convenant over het RSP. Ook een bijdrage voor de Haak om Leeuwarden is onderdeel van dit RSP-project.

Bij het in kaart brengen van hoe binnen de provincie Friesland de planning van wegen tot stand komt is het in het kader van dit onderzoek het meest interessant om te kijken naar dit type projecten. Deze projecten zijn complexer dan de kleine en reguliere projecten en daarnaast is de provincie zelf de eindverantwoordelijke voor deze projecten in tegenstelling tot de rijksprojecten. In het vervolg van deze paragraaf zal de besluitvorming rondom het grootste project uit het uitvoeringsprogramma PVVP 2011 in kaart gebracht worden om te ontdekken hoe de planning van provinciale wegen binnen de provincie Friesland plaatsvindt. Het betreft het project N356 Centrale as.

### ***De besluitvorming rondom project N356 Centrale As***

#### *Stap 1: De constatering van het probleem*

In maart 1999 wordt er door de Provinciale Staten besloten om de wegenstructuur in Noordoost Friesland te herzien (*Projectbureau De Centrale As, 2009*). Hiertoe is besloten vanwege een aantal redenen (*Provincie Fryslân, 2009*). Ten eerste werd er geconstateerd dat

een duidelijke verkeersstructuur in Noordoost Friesland ontbreekt. Onder andere hierdoor is er sprake van een relatief hoge verkeersonveiligheid. Ten tweede speelt er in een aantal kernen een leefbaarheidprobleem, doordat de nu bestaande hoofdverbinding dwars door deze kernen loopt. Op deze hoofdverbinding is sprake van een hoge verkeersintensiteit welke zorgt voor een splitsing van deze kernen. De laatste reden is de constatering dat dit gebied een economische achterstand heeft ten opzichte van de rest van de provincie. Door de wegenstructuur te herzien zal de verkeersveiligheid en de leefbaarheid dus worden vergroot en daarnaast zal dit een impuls betekenen voor de sociaaleconomische ontwikkeling als gevolg van een sterk verbeterde bereikbaarheid. Aan de hand van deze redenen wordt er in 2000 door alle betrokken overheden (gemeenten, provincie en Rijk) ingestemd met de aanleg van De Centrale As. De betrokken gemeenten zijn de gemeenten Dantumadeel, Dongeradeel en Tietsjerksteradeel. In 2001 wordt besloten dat De Centrale As een autoweg wordt met een maximum snelheid van 100 km/uur. Deze autoweg zal lopen van Dokkum naar Nijega.

#### *Stap 2: Tracé/MER-studie*

Op basis van het besluit m.e.r. 1994 dient er voor dit project een MER-studie (zie paragraaf 3.2.5) uitgevoerd te worden. In 2001 is er door de gedeputeerde staten van de provincie Friesland een startnotitie opgesteld. Deze startnotitie is door de gedeputeerde staten (GS) opgesteld, aangezien zij de initiatiefnemer voor de MER-studie zijn. De provinciale staten (PS) doen dienst als bevoegd gezag. In tabel 4.1 zijn de belangrijkste onderdelen van de MER-studie met de bijbehorende data weergegeven.

<b>Activiteit</b>	<b>Datum</b>
<b>Kennisgeving startnotitie</b>	20-04-2001
<b>Richtlijnenadvies commissie m.e.r.</b>	22-06-2001
<b>Vaststelling richtlijnen PS</b>	05-09-2003
<b>Kennisgeving MER</b>	15-09-2005
<b>Negatief toetsingsadvies commissie m.e.r.</b>	19-12-2005
<b>Kennisgeving MER</b>	14-01-2006
<b>Positief toetsingsadvies commissie m.e.r.</b>	27-03-2006

Tabel 4.1: Procedurele gegevens MER-studie Centrale As (Bron: *Commissie voor de milieueffectrapportage, 2009*)

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat de commissie in december 2005 een negatief toetsingsadvies heeft gegeven. De commissie constateerde dat er op enkele punten essentiële informatie in het MER ontbrak. Dit betrof informatie over het meest milieuvriendelijke alternatief, verkeer, ecohydrologische effecten, cultuurhistorie, geluid en de samenvatting. Naar aanleiding van dit toetsingsadvies heeft de provincie een aanvulling op het MER gemaakt en ter inspraak gelegd op 14-01-2006. Op basis van deze aanvulling heeft de commissie bepaald dat de essentiële informatie aanwezig is om het milieu belang bij het besluit mee te wegen.

In samenhang met de MER-procedure heeft de provinciale staten in september 2004 met het trechteringsbesluit vastgesteld welke zes tracéalternatieven nader moesten worden onderzocht (*Infrasite, 2009*). In de trajectnota/MER die 15-09-2005 ter kennisgeving is gelegd zijn de (milieu-) effecten van deze zes alternatieven onderzocht, en is één voorkeurstracé naar voren gekomen. Dit voorkeurstracé voldoet het meest aan de doelstellingen van het project en daarnaast kunnen de schadelijke effecten op de omgeving het beste worden beperkt of gecompenseerd. In augustus 2005 hebben de gedeputeerde staten en de colleges van B&W van de betrokken gemeenten een voorlopig standpunt ingenomen ten aanzien van het voorkeurstracé van De Centrale As. Na het vaststellen van het voorlopige standpunt heeft er

een uitgebreide inspraak en adviesronde plaatsgevonden van 16 september tot 1 november 2005. Uit deze inspraak en adviesronde zijn meer dan 300 inspraakreacties uit de samenleving naar voren gekomen, welke uiteindelijk geleid hebben tot zestien aanpassingen van het voorkeurstracé. Het definitieve standpunt voorkeurstracé is bepaald in maart 2006. Op basis van alle binnengekomen reacties op de trajectnota/MER (welke verwerkt zijn in de reactienota) en de adviezen van de commissie voor de milieueffectrapportage en de Provinsjale Kommissje Kritebelied hebben de provinciale staten het definitieve tracé van De Centrale As vastgesteld op 17 mei 2006.

#### *Communicatie binnen de periode van de tracé/MER-studie*

Voor het creëren van betrokkenheid en draagvlak onder alle betrokken partijen in deze fase van de besluitvorming is van groot belang. De provincie Friesland stelt dan ook in het PVVP dat communicatie en samenwerking met alle betrokken partijen zo veel mogelijk moet plaatsvinden om tot het beste resultaat te komen. Bij dit project zijn een aantal belangrijke maatregelen genomen om dit te bewerkstelligen.

Een belangrijke maatregel is de oprichting van een kantoor speciaal voor het project Centrale As in Burgum in 2004 (*Centrale As, 2009*). In dit kantoor zijn vijf werkplekken ingericht voor medewerkers van dit project. Dit betreffen de projectmanager van de provincie Friesland, een vertegenwoordiger van elke van de drie betrokken gemeentes en projectsecretaris (*Projectbureau de Centrale As, 2009*). Daarnaast gaan ook 3VO en de ANWB zich met elk een werkplek vestigen in dit kantoor.

Naast deze kantoorruimte is er in dit gebouw ook een informatiecentrum ingericht waar belangstellenden zich kunnen laten voorlichten. Er worden door dit informatiecentrum regelmatig voorlichtingsavonden gegeven en er heeft een voorlichtingsbus langs de betrokken dorpen die aan de centrale as grenzen gereden. Op deze momenten konden betrokkenen en dorpsbelangen informatie opdoen en hun mening geven.

Verder is er bij het ter kennis geven van de verschillende verplichte documenten tijdens de inspraak en advisering rondes altijd een kopie van deze documenten ter inzage in dit gebouw. Deze documenten kunnen hier worden ingezien en er is altijd iemand aanwezig om antwoord te geven op vragen en de inspraak en advies van betrokkenen te noteren.

Tot slot is er door de projectorganisatie een site opgericht waarop alle informatie omtrent het project De Centrale As is te raadplegen, met als adres [www.decentraleas.nl](http://www.decentraleas.nl).

#### *Stap 3: Het realisatiebesluit*

Na het vaststellen van het definitieve tracé zijn er een aantal deelonderzoeken uitgevoerd welke ter voorbereiding dienen voor het realisatiebesluit. De resultaten van deze onderzoeken zijn vastgelegd in de zogenaamde inpassingvisie (*Noordpeil, A&W Ecologisch Onderzoek en DHV, 2006*). Deze deelonderzoeken hadden betrekking op de volgende aspecten (*Projectbureau de Centrale As, 2009*):

1. de kosten van het project;
2. de benodigde compenserende en mitigerende maatregelen naar aanleiding van de milieueffectrapportage;
3. de landschappelijke inpassing;
4. de bestaande gebiedsvisie 'Gariper Butlannen';
5. compensatie- en meerwaardepakketten (een onderzoek naar de koppelingen tussen De Centrale As en bedrijvigheid en een verkennend onderzoek naar de ontwikkeling van een bedrijventerrein bij Quatrebras)

Na het uitvoeren van deze deelonderzoeken hebben de provinciale staten in haar Statenvergadering van 13 december 2006 het realisatiebesluit genomen. Hiermee geven ze de

gedeputeerde staten de opdracht tot het afsluiten van een overeenkomst met de betrokken gemeenten inzake de realisatie van het project.

Daarna hebben alle drie betrokken gemeenteraden eind februari 2007 ook het besluit tot realisatie van De Centrale As genomen, en hiermee de colleges van B&W toestemming gegeven om de overeenkomst met de gemeenten en provincie af te sluiten.

Vervolgens is de overeenkomst tussen de Provincie Friesland en de gemeenten Dongeradeel, Dantumadeel en Tietsjerksteradeel getekend, waarmee de afspraken tussen deze betrokken partijen vastgelegd zijn. Een belangrijk onderdeel van deze overeenkomst zijn de financiële aspecten. Het realisatiebesluit is gebaseerd op een kostenraming van 235 miljoen euro exclusief BTW. De provincie neemt hiervan 198,75 miljoen euro voor zijn rekening en de drie gemeenten elk 12 miljoen euro. Omdat er altijd sprake is van enige onzekerheid omtrent een kostenraming zal de provincie in het kader van de financiële beheersing van het project jaarlijks een financieel verslag uitbrengen.

#### *Stap 4: Opstellen van het landschapsplan De Centrale As*

De volgende stap in de besluitvorming rondom dit project is het opstellen van een landschapsplan (*Kloosterziel, 2008*). Het landschapsplan is een verdere uitwerking van de inpassingsvisie die ter voorbereiding op het realisatiebesluit is opgesteld. Hierbij zijn de drie peilers voor ruimtelijke kwaliteit (gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde) uit de Nota Ruimte gehanteerd. In het landschapsplan wordt beschreven op hoe de centrale as op adequate wijze in het landschap kan worden ingepast en op welke wijze de landschappelijke waarden voor het omliggende landschap kunnen worden versterkt. Hierbij wordt veel aandacht besteed aan de landschappelijke karakteristieken, de cultuurhistorische, ecologische en recreatieve waarden en de wateropgave.

Eind 2008 is het definitieve landschapsplan vastgesteld. Het is een belangrijke bron voor het later op te stellen provinciaal inpassingsplan en voor de in de volgende stap benoemde gebiedsontwikkelingscommissie.

#### *Stap 5: Oprichten gebiedsontwikkelingscommissie*

Nadat de er door de provincie en gemeenten vastgesteld is wat het definitieve tracé wordt en de financiën geregeld zijn is er besloten om meer aandacht te besteden aan de integrale doelen en de ontwikkeling van het gebied rondom de centrale as (*projectorganisatie De Centrale As, 2009c*). Om dit goed te kunnen doen is er op zeven december 2007 een gebiedsontwikkelingscommissie vastgesteld. Deze commissie zal onder andere alle ingediende ideeën en projecten beoordelen op kansrijkheid en de mogelijke financiering daarvan. Daarnaast zal de commissie zich richten op het zoeken naar oplossingen om de nadelige gevolgen van de centrale as te beperken of te compenseren. Bij het opstellen van de commissie is getracht om alle verschillende belangengroepen te vertegenwoordigen. In de commissie zitten dan onder ander ook vertegenwoordigers van natuur en landschap, de agrarische sector, Wetterskip Fryslân, de gemeenten Dantumadeel, Dongeradeel en Tietsjerksteradeel, Veilig Verkeer Nederland en de ANWB. De visie van de gebiedsontwikkelingscommissie wordt vastgelegd in het inrichtingsplan. Volgens de huidige planning is het ontwerp inrichtingsplan eind 2009 klaar. De commissie zal dit plan publiceren en vaststellen. Als vervolgens ook de provincie het plan goedkeurt, zal het de formele procedure van publicatie en vaststelling volgen.

#### *Stap 6: Aanbesteding ingenieursdiensten en architectendiensten*

Eind 2007 is door de provincie Friesland een Europese aanbestedingsprocedure gestart, waarbij bedrijven zich konden melden voor het uitvoeren van de ingenieursdiensten. Begin 2008 is naar aanleiding van de aanbestedingsprocedure de combinatie Grontmij/Witteveen en

Bos als beste uit de bus gekomen (*Centrale as, 2009*). Op 3 april 2008 heeft deze combinatie met de provincie Friesland het contract ondertekend (met een waarde van ruim twee miljoen euro). De combinatie Grontmij/Witteveen en Bos is hiermee verantwoordelijk geworden voor het opstellen van de engineering- en constructiecontracten en gaat het projectbureau De Centrale As daarnaast ondersteunen met de aanbesteding en de gunning van de gehele projectuitvoering (*projectbureau De Centrale As, 2009*). Verder heeft deze combinatie een ondersteunende en adviserende rol bij de te doorlopen bestemmingsplanprocedures en de gebiedsontwikkeling. Al deze werkzaamheden worden door deze private partij uitgevoerd vanuit het projectbureau in Burgum.

Nadat de aanbesteding van de ingenieursdiensten afgerond was is het projectbureau De Centrale As op 8 april 2008 een Europese niet-openbare procedure gestart voor het aanbesteden van de architectendiensten. Op 16 oktober 2008 waren er in totaal vijf inschrijvingen ontvangen. Uit deze inschrijvingen is door een beoordelingscommissie na kwalitatieve beoordeling bepaald dat de combinatie H+N+S architecten/Next landschapsarchitecten de economisch meest voordelige inschrijver was (*projectbureau De Centrale As, 2009*).

#### *Stap 7: Provinciaal inpassingsplan*

Volgens de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening kan de provincie Friesland een provinciaal inpassingsplan op te stellen, welke voorziet in de juridisch-planologische basis voor de aanleg van de centrale as (*van Doorn en Pietermaat-Kros, 2008*). Daarnaast moet dit plan zorgen voor een zorgvuldige landschappelijke en ecologische inpassing van de weg (*Projectbureau De Centrale As, 2009*). Een Provinciaal Inpassingsplan is een bestemmingsplan voor projecten met een boven-regionaal belang. De Centrale As loopt door 4 gemeenten en daarom is besloten dat er geen afzonderlijke bestemmingsplannen werden gemaakt. Conform artikel 1.3.1 van het Besluit Ruimtelijke ordening hebben de gedeputeerde staten van Friesland het voornemen om een provinciaal inpassingsplan vast te stellen bekend gemaakt via een openbare kennisgeving op 13 december 2008.

Na deze openbare kennisgeving is het *voorontwerp-inpassingsplan* door de projectgroep in samenwerking met de combinatie Grontmij/Witteveen en Bos en de gebiedsontwikkelingscommissie opgesteld. Dit voorontwerp-inpassingsplan heeft van 21 januari 2009 tot en met maart 2009 voor iedereen ter inzage gelegen. Er zijn in totaal 125 inspraakreacties op binnengekomen (*Projectbureau De Centrale As, 2009b*). Al deze inspraakreacties zijn zorgvuldig doorgenomen en voorzien van een antwoord. Vervolgens is het geheel van de reacties en antwoorden opgenomen in een Nota reactie en commentaar. Aan de hand van deze Nota (en bezuinigingsmaatregelen opgelegd door Provinciale Staten) zijn er een aantal wijzigingen doorgevoerd in het wegontwerp. Deze wijzigingen zijn verwerkt in het *ontwerp-inpassingsplan*, welke op 12 januari 2010 door de Gedeputeerde Staten is vrijgegeven voor inspraak. Het ontwerp-inpassingsplan heeft van 12 januari 2010 tot 22 februari 2010 zes weken ter inzage gelegen. Naast het ontwerp-inpassingsplan heeft gedurende deze periode ook het ontwerpbesluit hogere geluidswaarden ter inzage gelegen. Dit omdat de Gedeputeerde Staten van Friesland hogere grenswaarden vast wil stellen als bedoeld in artikel 83 Wet geluidhinder (wegverkeer) voor bepaalde woningen die aan de voorgenomen Centrale As zijn gesitueerd. Gedurende deze periode hebben betrokkenen hun zienswijzen weer kunnen indienen. De provincie Friesland heeft ruim 2300 zienswijzen ontvangen op het ontwerp-inpassingsplan De Centrale As. Daarvan heeft een aantal (ook) betrekking op et ontwerp-besluit hogere geluidswaarden. Van de zienswijzen kwam ongeveer 12% van buiten Friesland. De rest kwam vanuit de provincie zelf, waarvan 62% uit het gebied rond De Centrale As. Er is door de indieners ruim 2200 keer gebruik gemaakt van het zienswijzenformulier dat Milieudefensie actief door heel Nederland heeft verspreid en te

downloaden was via hun website (*Projectbureau De Centrale As, 2011*). Alle ingediende zienswijzen op het ontwerp-inpassingsplan zijn vervolgens beoordeeld en voorzien van een reactie in de zogenoemde Nota zienswijzen. Op basis van deze nota zijn een aantal wijzigingen doorgevoerd in het *Provinciaal Inpassingsplan (PIP)*. De Nota zienswijzen zijn samen met het Provinciaal Inpassingsplan de Centrale As ter vaststelling voorgelegd aan Provinciale staten. Op 23 juni 2010 hebben Provinciale Staten het definitieve Provinciaal Inpassingsplan voor De Centrale As vastgesteld. Dit betekende dat de laatste politiek/bestuurlijke beslissing was genomen en de weg definitief via het in 2006 bepaalde tracé kan worden aangelegd. Na het vaststellen van het definitieve Provinciaal Inpassingsplan is door de provincie een start gemaakt met de *onteigeningsprocedure (Projectbureau De Centrale As, 2011)*. Het vastgestelde Provinciaal Inpassingsplan De Centrale As en het besluit tot vaststelling hogere waarden Wet Geluidhinder hebben van 17 augustus tot en met 27 september 2010 ter inzage gelegen. Gedurende deze zes weken hebben belanghebbenden die een zienswijze hebben ingediend op het ontwerp-PIP en/of ontwerpbesluit hogere waarden Wet Geluidhinder beroep kunnen instellen bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Op 25 november 2010 heeft de Raad van State een voorlopige uitspraak gedaan over het Provinciaal Inpassingsplan. Onder andere It Fryske Gea had een Voorlopige Voorziening aangevraagd om een schorsing te krijgen voor de aanleg van De Centrale As. De Raad van State heeft de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (STAB) ingeschakeld om onderzoek te doen naar nut en noodzaak van De Centrale As. De Raad heeft dit besloten vanwege de grote hoeveelheid informatie die over het project beschikbaar is, zowel vanuit de tegenstanders als de projectorganisatie van de provincie. Het STAB zal op basis van alle beschikbare informatie een advies formuleren en overbrengen aan de Raad van State. Deze voorlopige uitspraak van de Raad van State over het Provinciaal Inpassingsplan betekent een lange vertraging voor het project. Tot aan de uitspraak in de bodemprocedure mag de provincie geen bouwvergunningen aanvragen. In april 2011 is door de advocaat van de provincie een brief aan de Raad van State gestuurd, waarin de raad is verzocht om zo spoedig mogelijk een zittingsdatum te bepalen. Op 24 mei 2011 heeft de Raad van State laten weten dat de zittingsdatum van de bodemprocedure is vastgesteld op 15 september 2010 (*Projectbureau De Centrale As, 2011*). Na deze zitting neemt de Raad van State minimaal zes weken de tijd om tot een uitspraak te komen.

#### *Communicatie tijdens het opstellen van het Provinciaal Inpassingsplan*

Ook tijdens het proces van het opstellen van het Provinciaal Inpassingsplan is de communicatie met de betrokkenen van groot belang. Gedurende het hele project is het projectkantoor met de voorlichtingsruimte in Burgum voor iedereen toegankelijk. Om belanghebbenden en geïnteresseerden nog beter te informeren is er gedurende de inspraakperiode van het voorontwerp inpassingsplan gebruik gemaakt van een voorlichtingstrailer. Deze trailer heeft langs alle dorpen in het gebied van de centrale as gereden. In deze trailer was informatie te krijgen over het voorontwerp, het traject van de centrale as, hoe betrokkenen konden inspreken en wat er met deze inspraak gedaan werd. Daarnaast konden vragen gesteld worden aan de mensen die werken aan de plannen voor de centrale as en was er allerhande informatie beschikbaar over de gebiedsontwikkeling en de kansen die deze nieuwe weg voor de betrokken dorpen biedt (*projectgroep centrale as, 2009b*).

Tot slot worden er regelmatig nieuwskranten met alle actuele informatie over het project bezorgt bij alle mensen in de betrokken gemeenten en kunnen belangstellenden terecht op de officiële website van de projectgroep van de centrale as, alwaar ze zich ook kunnen abonneren op een digitale nieuwsbrief.



#### *Stap 8: Aanbesteding*

Na de vaststelling van het definitieve inpassingsplan zal de verplichte Europese aanbestedingsprocedure weer doorlopen worden voor het gunnen van de echte uitvoering van het project. Geïnteresseerde bedrijven kunnen zich inschrijven en uiteindelijk zal het bedrijf met de economisch meest voordelige inschrijving de opdracht krijgen.

#### *Stap 8: Uitvoering*

De uitvoering van het project De Centrale As staat gepland voor de periode van eind 2011 t/m 2015 (*Projectbureau De Centrale As, 2011a*). Het tracé is hierbij opgedeeld in drie gedeeltes, namelijk het noordelijke gedeelte, het middengedeelte en het zuidelijk gedeelte. Met het zuidelijke gedeelte zal volgens de planning gestart worden eind 2011. Met de werkzaamheden aan het noordelijke gedeelte wordt volgens de huidige planning begin 2013 gestart. De start van het middengedeelte staat later in 2013 gepland. Volgens de huidige planning zal eind 2015 De Centrale As gereed zijn.

### **4.2.3 De provincie Zuid-Holland**

In deze paragraaf zal worden geanalyseerd hoe de provinciale wegenplanning in de provincie Zuid-Holland plaatsvindt. Het vigerende pvvp is door de provincie Zuid-Holland in 2004 vastgesteld en heeft de titel *Beheerst groeien, Provinciaal verkeer- en vervoerplan 2002-2020* meegekregen (*provincie Zuid-Holland, 2004*). Dit pvvp bestaat uit twee delen. In *deel A* zijn de hoofdlijnen van het te voeren beleid beschreven. De onderliggende visie is een beheerste groei van de mobiliteit, waarbij de wensen van de bewoners met betrekking tot bereikbaarheid het uitgangspunt is. De provincie wil hierbij zorg dragen voor een duurzaam systeem, wat resulteert in een goede leefbaarheid en verkeersveiligheid tegen aanvaardbare kosten. Een belangrijke constatering in het pvvp is dat er sprake is van onevenwichtigheid tussen de groei van het rijkswegennet en het onderliggende wegennet. Om deze onevenwichtigheid recht te trekken wil de provincie dit onderliggende wegennet versterken. Een van de belangrijke doelen is dan ook het ontwikkelen van een *onderliggend wegennet plus*. Dit zijn regionale wegen waarvan hun verbindende functie versterkt moet worden. *Deel B* van het pvvp bevat de beleidsagenda. De beleidsagenda geeft een omschrijving van het provinciale uitvoeringsbeleid in de vorm van concrete doelen en projecten. Dit deel wordt periodiek op basis van monitoring van de resultaten en nieuwe politieke besluitvorming geactualiseerd. Deel A en deel B van het pvvp vormen het beleidskader van het jaarlijks op te stellen *Meerjaren Programma Provinciale Infrastructuur* (mpi).

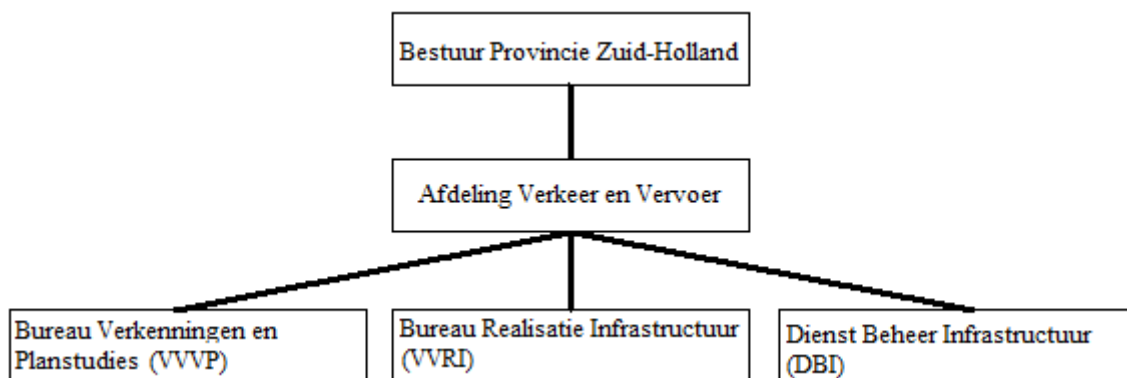
Naast het pvvp speelt ook het in 2007 vastgestelde *coalitieakkoord* een belangrijke rol bij het provinciale verkeer- en vervoerbeleid (*Provincie Zuid-Holland, 2007*). In dit document wordt geconstateerd dat de infrastructuurvoorzieningen in de provincie te kort schieten. Een van de in totaal vier hoofdopgaven in dit coalitieakkoord is dan ook het realiseren van een integrale bereikbaarheid. Om dit te bewerkstelligen wordt er gesproken van een *bereikbaarheidsoffensief*. In de periode van 2007 tot 2011 zal een extra bedrag van ongeveer 1 miljard euro geïnvesteerd worden om de bereikbaarheid te verbeteren. Een deel van dit bedrag zal gebruikt worden voor de aanleg van ontbrekende schakels, en aanpassingen van het hoofdwegennet. Om dit te kunnen bekostigen zal er gekeken worden naar maatregelen als tol en beprijzing. Daarnaast wordt er gewezen op de mogelijkheid van publiek-private financieringsconstructies om de financiële armslag te vergroten en de realisatie van projecten te vervroegen.

Een ander plan dat een belangrijke rol speelt bij de planning van wegen is het *landschapsplan provinciale infrastructuur* (*provincie Zuid-Holland, 2009*). Dit plan is opgesteld met het doel om naast veiligheid en bereikbaarheid ook de omgevingskwaliteit te waarborgen bij de besluitvorming en het beheer van de provinciale wegen. In dit landschapsplan is vastgelegd

hoe de landschappelijke inpassing van wegen plaats moet vinden. Hierbij wordt gekeken naar alle aspecten van de omgevingskwaliteit, cultuurhistorie en ecologie. Voor elke provinciale weg is in dit document een concrete visie beschreven met betrekking tot de landschappelijke inpassing van de weg. Daarnaast geven de beschreven uitgangspunten het kader voor de inpassing en het beheer van toekomstige (nieuwe of aan de provincie overgedragen) infrastructuur.

### ***De procedure voor wegenplanning in Zuid-Holland***

In deze paragraaf wordt de procedure beschreven die de provincie Zuid-Holland volgt bij de planning van provinciale wegen. Voordat de stappen beschreven worden die hierbij doorlopen worden wordt eerst in kaart gebracht wie er binnen de provincie Zuid-Holland verantwoordelijk is voor de wegenplanning (zie figuur 4.1).



Figuur 4.1 Organisatie wegenplanning Provincie Zuid-Holland (Bron: provincie Zuid-Holland, 2006)

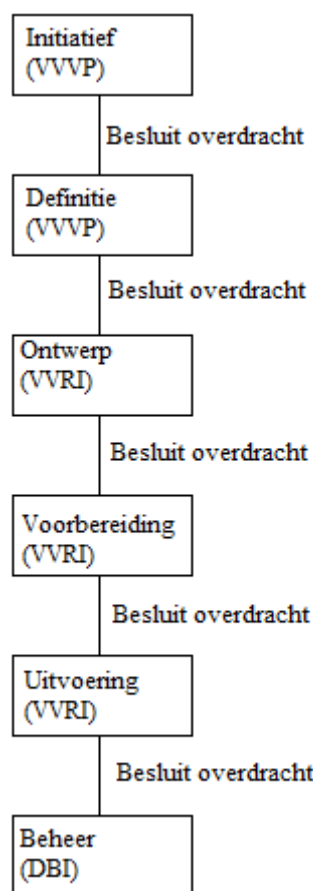
Uit figuur 4.1 blijkt dat de Afdeling Verkeer en Vervoer bestaat uit drie organen, namelijk het Bureau Verkenningen en Planstudies (VVVP), het Bureau Realisatie Infrastructuur (VVRI) en de Dienst Beheer Infrastructuur (DBI). Ieder orgaan heeft zijn eigen taken en verantwoordelijkheden binnen de wegenplanning in Zuid-Holland. Binnen bureau VVVP werken voornamelijk procesmanagers. Deze procesmanagers zijn gericht op het ontwikkelen en vasthouden van draagvlak en commitment. Om dit te bewerkstelligen brengen ze de betrokken partijen met hun belangen in kaart en proberen aan de hand daarvan gezamenlijke ambities te realiseren. Op deze manier kunnen procedures mogelijk soepeler worden doorlopen en kan de doorlooptijd van een project worden verkort. Het bureau VVRI is doelgericht bezig met het tot stand brengen van de uitvoering van een project. Risicomanagement en contractmanagement spelen hierbij een belangrijke rol. De medewerkers van dit bureau “managen” de verwachtingen van de omgeving en de betrokken partijen (provincie Zuid-Holland, 2006). Zodra een project gerealiseerd is wordt de weg in beheer genomen door de DBI.

In figuur 4.2 zijn de verschillende fases van de procedure met betrekking tot de wegenplanning in Zuid-Holland weergegeven samen met het verantwoordelijke orgaan. In het vervolg van deze paragraaf zal van iedere fase de belangrijkste kenmerken beschreven worden (provincie Zuid-Holland, 2006).

#### ***Fase 1: Initiatief***

De eerste fase die door de provincie Zuid-Holland wordt onderscheiden is de *initiatief fase*. In deze fase vindt de *verkenning* plaats van een verkeers- en of vervoersprobleem. Hierbij wordt een overzicht gemaakt aan de hand van een uitgebreide probleemanalyse. Onderdeel van deze probleemanalyse is het in kaart brengen van de betrokken partijen met hun belangen en de risico's. Daarnaast worden de kenmerken van de verschillende mogelijkheden voor het

oplossen van het probleem globaal omschreven. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het opwaarderen van een weg, het aanleggen van een nieuwe weg, of juist maatregelen die de hoeveelheid verkeer beperken (zoals stimuleren openbaar vervoer of het heffen van tol). Bij het beschrijven van de verschillende mogelijkheden worden ook de aspecten van beheer en onderhoud meegenomen. Tot slot dient er gekeken te worden naar de budgetvorming. Bij het uitvoeren van de verkenning werkt het bureau VVVP samen met institutionele partijen en partners, zoals waterschappen, gemeenten en vertegenwoordigende instanties. Aangezien het een verkenning is ligt de externe focus nog niet op het belang van individuele actoren. Als de verkenning is uitgevoerd moet er door de Gedeputeerde Staten besloten worden of er gestart kan worden met de planstudie. Hierbij wordt door de GS gekeken naar de volledigheid van de verkenning en het zicht op beschikbare financiële middelen. Wanneer dit in orde is geeft de GS het startsein voor de planstudie en bepaald daarbij ook welke oplossingen in deze planstudie meegenomen moeten worden en of er sprake is van een MER-plicht.



Figuur 4.2: Fasen procedure wegenplanning provincie Zuid-Holland (bron: Provincie Zuid-Holland, 2006)

### *Fase 2: Definitie*

Nadat door de GS is besloten om te starten met de planstudie stroomt het project door naar de *definitie fase*. In deze fase vindt door het bureau VVVP een uitwerking plaats van de geselecteerde mogelijke oplossingen van het verkeers- of vervoersprobleem. In het geval van een MER-plichtig project vindt een MER-studie plaats (zie paragraaf 3.2.5). Naast het definiëren van de kenmerken van de verschillende mogelijke oplossingen worden de consequenties van de verschillende belangen en risico's in beeld gebracht, en vindt een kostenraming plaats. Aan de hand van deze planstudie wordt er door het bureau VVVP een voorstel gedaan met betrekking tot de tracékeuze. Hiervan wordt vervolgens een schetsontwerp gemaakt.

Een ander belangrijk onderdeel van deze fase is het opstellen van bestuurlijke overeenkomsten. Deze overeenkomsten tussen de provincie en bijvoorbeeld betrokken gemeenten of waterschappen zijn vaak noodzakelijk om de financiering en het succes van een project te waarborgen. Door het opstellen van deze bestuurlijke overeenkomsten worden lokale partners mede verantwoordelijk voor het project. In veel gevallen zal het bestemmingsplan aangepast moeten worden. In het geval van projecten van provinciaal belang heeft de provincie volgens artikel 3.2.6 van de nieuwe wet Ruimtelijke Ordening de mogelijkheid om aan de hand van een provinciaal inpassingsplan het bestemmingsplan te wijzigen (zie paragraaf 4.2.1). Er kan echter ook voor gekozen worden om iedere gemeente zijn eigen bestemmingsplan te laten wijzigen. Deze afspraken worden vastgelegd in de bestuursovereenkomst. Wanneer een bestemmingsplanprocedure noodzakelijk is wordt hier in deze fase al een start mee gemaakt.

In deze fase van het proces ligt de externe focus op het *groepsbelang* van individuele actoren, zoals burgers en ondernemers.

Nadat de planstudie en (eventueel) de MER zijn uitgevoerd moet het bestuur van de provincie Zuid-Holland een besluit nemen over de tracékeuze. Hierbij is de GS verantwoordelijk voor de keuze van het te ontwerpen tracé, en de PS voor de keuze met betrekking tot het beschikbaar stellen van de benodigde financiën. Nadat de GS en PS een positief besluit hebben genomen stroomt het project door naar de volgende fase.

### *Fase 3: Ontwerp*

In deze fase wordt de gekozen oplossing *ontworpen*. Hiervoor vindt eerst een inventarisatie en onderzoek plaats naar de technische, milieu, juridische en landmeetkundige kenmerken. Op basis hiervan worden in overleg met de omgeving en de beheerder de definitieve eisen aan het ontwerp vastgesteld in het *Programma van Eisen*. Aan de hand van dit Programma van Eisen zal door het bureau VVRI een *voorlopig ontwerp* gemaakt worden. Hierbij worden de maatregelen die noodzakelijk zijn voor een goede ruimtelijke inpassing vastgesteld en wordt een inventarisatie van de definitieve benodigde gronden en middelen gemaakt. Het *landschapsplan provinciale infrastructuur* en het *Handboek Ontwerpcriteria Wegen* van de provincie Zuid-Holland spelen hierbij een belangrijke rol (*provincie Zuid-Holland, 2009*).

Zodra het voorlopig ontwerp klaar is ligt het een aantal weken ter inzage in verschillende openbare gelegenheden in de betrokken gemeenten. De inbreng op het voorlopig ontwerp wordt samen met de resultaten van de onderzoeken zoveel mogelijk meegenomen in het definitieve ontwerp.

Naast het ontwerp wordt in deze fase een conceptplanning op hoofdlijnen gemaakt, samen met de projectbegroting en de bijbehorende financiële dekking.

De externe focus binnen deze ontwerp fase ligt op de effecten van de plannen op groepen en individuen. De provincie wil belanghebbenden zoveel mogelijk bij de oplossingsrichting betrekken. Om dit te bewerkstelligen krijgen betrokkenen de mogelijkheid om op basis van de eerste ontwerpen mee te denken over de aanleg van de weg. Hiervoor worden bijvoorbeeld interactieve inspraaksessies (ontwerpateliers) en presentatieavonden georganiseerd. Door het scheppen van reële verwachtingen en door effectief te communiceren met de omgeving moet draagvlak voor de gekozen oplossing worden gecreëerd. Er worden in deze fase duidelijke afspraken gemaakt met bestuurders en andere belanghebbenden.

Aan het einde van de ontwerpfase zal door de Gedeputeerde Staten het *definitieve ontwerp* vastgesteld worden. Hierbij wordt onder andere gekeken of het ontwerp voldoet aan het programma van eisen, de financiële dekking en de resultaten van de inspraakprocedure op het voorlopig ontwerp. Burgers kunnen hierna enkel nog bezwaar indienen tegen het definitieve ontwerp via de formele weg.

#### *Fase 4: Voorbereiding*

Nadat het definitieve ontwerp is vastgesteld komt het project in de *voorbereiding fase*. In deze fase worden de randvoorwaarden gecreëerd voor de realisatie van het vastgestelde ontwerp. Het bureau VVRI moet ervoor zorgen dat de definitief benodigde gronden worden verworven, de benodigde vergunningen verleend zijn en de bestemmingsplanprocedure wordt doorlopen. Belanghebbenden worden via lokale kranten en op de website van de provincie Zuid-Holland op de hoogte gesteld van wanneer ze het nieuwe bestemmingsplan (of inpassingsplan) kunnen inzien en hoe ze hier formeel bezwaar tegen kunnen maken. Daarnaast wordt het *bestek* voor de uitvoering opgesteld.

Een belangrijk onderdeel van deze fase is het opstellen van *contracten*. Deze contracten bevatten overeenkomsten met derden en partners. Dit kunnen zowel publieke als private partners zijn. Een belangrijk doel hierbij is het samenstellen van een effectieve realisatieorganisatie. Nadat de benodigde contracten opgesteld zijn vindt een definitieve planning op hoofdlijnen plaats.

De externe focus in deze fase ligt op het creëren van de juiste condities om een goede uitvoering mogelijk te maken. Hierbij wordt gekeken naar de mogelijkheden voor het compenseren van individuele effecten en vindt communicatie plaats over de te bereiken mijlpalen. De verschillende ‘stakeholders’ (zoals de overheid, investeerders, burgers en het bedrijfsleven), met ieder zijn eigen belangen moeten hierbij goed worden afgestemd.

Nadat de juiste randvoorwaarden zijn gecreëerd voor de realisatie van het in de derde fase vastgestelde ontwerp besluiten de Gedeputeerde Staten tot een machtiging voor de aanbesteding van het project. Deze machtiging tot aanbesteding betekent de start van de uitvoering.

#### *Fase 5: Uitvoering*

Nadat het werk aanbesteed is, komt het project in de *uitvoering fase*. De belangrijkste taak van het Bureau VVRI in deze fase is het beheersen van de realisatie van het ontwerp. De fasering van de uitvoering wordt zoveel mogelijk geoptimaliseerd om zo weinig mogelijk hinder voor de omgeving te veroorzaken. Hierbij vindt ook een intensieve mensgerichte communicatie met de omgeving en partners plaats. Daarnaast draagt het Bureau VVRI zorg voor de waarborging van een succesvolle realisatie. Contract- en risicomanagement spelen hierbij een belangrijke rol. De kwaliteit van de uitvoering en het te realiseren object wordt gewaarborgd door middel van een goede directievoering, toezicht en toetsing. Verder dient alle administratie en documentatie rondom het project transparant en aantoonbaar te zijn.

In deze fase ligt de externe focus op het minimaliseren van de hinder door de uitvoering van het project. Communicatie met de omgeving over de fasering en de uitvoering van het project speelt hierbij een belangrijke rol.

Wanneer de uitvoering gereed is wordt de gerealiseerde infrastructuur overgedragen aan de beheerder. Dit kan zowel de Dienst Beheer Infrastructuur zijn, als een private partner die door middel van een contract het beheer voor zijn rekening neemt. Na deze overdracht is het project afgerond het gaat de *beheerfase* in.

### **4.3 PPS binnen de wegenplanning op Provinciaal niveau**

Op het nationale niveau blijkt dat PPS van grote meerwaarde kan zijn bij de planning van wegen (zie paragraaf 3.3). Praktijkervaringen op het nationale niveau laten zien dat bij een aantal projecten het toepassen van PPS kan resulteren in een aanzienlijke tijds- en kostenbesparing. Mede door het opstellen van de *standaard DBFM overeenkomst Rijkswaterstaat* en de verplichte uitvoering van de *Public-Private Comparator (PPC)* bij de grotere wegenprojecten speelt PPS inmiddels een belangrijke rol bij de wegenplanning op het nationale niveau. In de *kabinetsvisie op DBFM(O)* (Minister van Financiën, 2011), die op 8 maart 2011 door minister de Jager naar de Tweede Kamer is gestuurd, wordt gesteld dat het kabinet DBFM(O) als een belangrijk middel ziet om een stevige bijdrage te leveren aan de visie van dit kabinet om te investeren in de kracht van Nederland met een scherp oog op de overheidsfinanciën. Het wil door versterkte inzet van DBFM(O) meer kwaliteit voor minder geld realiseren. Naar aanleiding van de positieve ervaringen op het nationale niveau vindt het kabinet het wenselijk om DBFM(O) ook op decentraal niveau toe te passen. Het Rijk kan en wil hierover echter niet zelf beslissen. Conform de in het Regeerakkoord vastgelegde bestuurlijke visie *'Je gaat erover, of niet'* heeft het kabinet de ambitie om de bestuurlijke drukte te verminderen. Daarnaast zijn provincies autonoom en verantwoordelijk voor hun eigen projecten. Daarom is het aan de provincie zelf om te beslissen of zij DBFM(O) willen toepassen of niet. Wanneer een provincie hiertoe besluit is het Rijk, waaronder de Rijkswaterstaat, de Rijksgebouwendienst en het ministerie van Financiën, desgewenst bereid om de provincie hierbij te faciliteren door barrières voor DBFM(O) weg te nemen alsmede door kennis en expertise ter beschikking te stellen.

Nadat in paragraaf 4.2 de wegenplanning op het provinciale niveau is beschreven zal in deze paragraaf worden geanalyseerd welke rol de toepassing van PPS hierbij speelt. Eerst zal behandeld worden aan welke wetten en richtlijnen de provincie moet voldoen. Vervolgens zal er gekeken worden naar de praktijkervaringen op provinciaal niveau met betrekking tot het toepassen van PPS bij de wegenplanning op provinciaal niveau. Hierbij komen eerst weer de Provincies Friesland en Zuid-Holland aan bod, en vervolgens wordt er gekeken naar de praktijkervaringen van de overige provincies.

#### **4.3.1 Wetten en richtlijnen voor PPS bij wegenplanning op provinciaal niveau**

Net als voor de nationale overheid geldt ook voor de provincie dat Publiek Private Samenwerking in de toekomst een steeds belangrijkere rol zal gaan spelen. In de nota mobiliteit wordt dan ook veel aandacht geschonken aan het concept PPS. De provincie zal bij het provinciale verkeers- en vervoersbeleid rekening moeten houden met de ideeën over PPS uit het NVVP. Daarnaast is er sprake van Europese regelgeving waardoor de markt meer bij de provinciale besluitvorming betrokken moet worden, namelijk het Europees aanbestedingsrecht. In deze paragraaf wordt de invloed van zowel de Nota Mobiliteit als het Europees aanbestedingsrecht kort behandeld. Tot slot zal geanalyseerd worden wat de invloed is van het rapport van de Commissie Ruding op de toepassing van PPS bij de wegenplanning op provinciaal niveau.

#### *De Nota Mobiliteit*

In de Nota Mobiliteit is besloten dat er meer aandacht moet komen voor Publiek Private Samenwerking (*Rijkswaterstaat, 2009*). Er wordt beargumenteerd dat een betere en snellere inschakeling van marktpartijen kan leiden tot een doelmatiger uitvoering en een betere prijs-kwaliteitverhouding, wat op zijn beurt weer voordelen met zich meebrengt voor markt en overheid. Het kabinet streeft er dan ook naar om maximaal gebruik te maken van de mogelijkheden van de markt bij de uitvoering en financiering van infrastructuurprojecten. De ambitie van de Nota Mobiliteit is dat er niet meer incidenteel maar juist structureel gebruik

wordt gemaakt van PPS in al zijn mogelijke vormen. Op deze manier wordt er maximaal gebruik gemaakt van het innovatiepotentieel van de markt, komt er geld beschikbaar voor de snel stijgende infrastructuurkosten (door extra mobiliteit, ruimtelijke-, en bestuurlijke complexiteit) en kan er tegemoet gekomen worden aan de grote behoefte aan nieuwe integrale concepten voor een effectievere mobiliteitsbeheersing en onderling goed afgestemde ruimtelijke ontwikkelingen.

#### *Het Europees aanbestedingsrecht*

Ook op het Provinciale niveau speelt het Europees aanbestedingsrecht een belangrijke rol. Wanneer een provinciaal project boven een bepaalde drempelwaarde komt moet deze volgens Europese procedures worden aanbesteed (*PIANOo, 2011*). Dat betekent dat deze opdrachten door de provincie vooraf bekend moeten worden gemaakt in het Europese publicatieblad. Hierdoor kunnen ondernemers uit alle EU-lidstaten inschrijven op de opdracht. In tabel 4.1 zijn de drempelbedragen weergegeven.

Type opdracht	Drempelwaarde in euro
Werken	4.845.000
Leveringen	193.000
Diensten	193.00

Tabel 4.2 Drempelbedragen Europees aanbestedingsrecht voor provincies (*bron: PIANOo, 2011*)

Oprachten waarvan de geschatte waarde minder bedraagt dan de drempelwaarden hoeven niet Europees aanbesteed te worden. Op deze opdrachten zijn *de algemene beginselen* van het *aanbestedingsrecht* (gelijkheids-, transparantie-, proportionaliteit-, en non-discriminatiebeginsel) in meer of mindere mate van toepassing. Aangezien het Europees aanbestedingsrecht in paragraaf 3.3.1 al uitgebreid aan bod is gekomen, zal er hier verder geen aandacht meer aan worden geschonken.

#### *Advies Commissie Ruding*

Zoals reeds in paragraaf 3.3.2 is behandeld heeft de commissie Ruding in 2008, op verzoek van de ministers van Verkeer en Waterstaat en Financiën, het rapport “Op de goede weg en het Juiste spoor” gepresenteerd (*Commissie private financiering infrastructuur, 2008*). Naast de in hoofdstuk 3 besproken aanbevelingen voor het toepassen van PPS bij wegenplanning op nationaal niveau heeft de Commissie Ruding ook aanbevelingen gedaan met betrekking tot het gebruik van wegenplanning op provinciaal niveau. In tegenstelling tot het nationale niveau bleek dat bij provinciale wegenplanning PPS (vrijwel) niet toegepast wordt. Het advies van de Commissie Ruding voor de centrale overheid is dan ook om het gebruik van PPS op decentraal niveau te stimuleren. Als reactie hierop heeft het kabinet een onderzoek laten plaatsvinden naar de behoefte bij decentrale overheden aan kennis en ervaring over het toepassen van PPS bij hun infrastructuurprojecten (*Ministerie van Financiën, 2010*). Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat provincies inderdaad behoefte hebben aan de kennis en ervaring van het centrale niveau over PPS. Er is echter sprake van terughoudendheid op het provinciale niveau ten aanzien van de toepassing van DBFM. Barrières zoals het politieke afwegingsproces op provinciaal niveau, de geringe bewustwording over PPS en koudwatervrees spelen hierbij een belangrijke rol. In tegenstelling tot het nationale niveau gelden op provinciaal niveau geen afspraken over de toepassing van PPS. De reden hiervan is het feit dat de provincies autonoom zijn ten opzichte van het Rijk, en derhalve niet onder het PPS- beleid en kaders van het Rijk vallen. De provincies beslissen zelfstandig over de toepassing van PPS bij hun eigen wegenprojecten. Het Rijk heeft dan ook (slechts) een faciliterende rol ten aanzien van de implementatie van PPS op provinciaal niveau.

Om in navolging van de commissie Ruding het gebruik van PPS op regionaal (en dus provinciaal) niveau te stimuleren zijn door de toenmalige ministers van Verkeer en Waterstaat en Financiën in juli 2009 de volgende *oplossingsrichtingen* ingezet om DBFM(O) alsnog van de grond te krijgen (*Ministerie van Financiën*):

- Het uitvoeren van tenminste drie pilotprojecten om de genoemde barrières voor het gebruik van DBFM(O) te toetsen. Indien deze pilots succesvol zijn worden eventueel vervolgstappen geformuleerd voor de implementatie van DBFM(O) bij decentrale overheden.
- De Bewustwording over DBFM(O) bij decentrale bestuurders vergroten door een gerichte communicatie.

Voor het uitvoeren van de drie pilotprojecten konden geïnteresseerde decentrale overheden zich aanmelden bij. Omdat de interesse voor deze pilotprojecten uitbleef hebben de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat en de minister van Financiën op 15 februari 2010 24 brieven gestuurd aan decentrale bestuurders. Deze brief is bedoeld om de bestuurders beter bekend te maken met DBFM en hen alsnog op te roepen om pilotprojecten aan te dragen. Ander initiatieven van het Rijk om decentrale overheden bewust te maken van DBFM(O) zijn bijvoorbeeld het organiseren van congressen en maken van een website ([ppsbijhetrijk.nl](http://ppsbijhetrijk.nl)) met actuele en transparante informatie over lopende DBFM(O) projecten. Ondanks deze inspanningen zijn er bij de wegenplanning op provinciaal niveau (nog) geen DBFM(O) projecten en/of PPC's uitgevoerd. Volgens *PPS Netwerk Nederland* zijn de belangrijkste redenen hiervoor (*PPS Netwerk Nederland, 2011*):

- Relatief gezien hoge transactie kosten voor regionale projecten bij DBFM(O) contracten in verhouding met Rijksprojecten ;
- De huidige standaard DBFM(O) trajecten voor veel regionale projecten zijn vaak te complex waardoor projecten minder snel realiseerbaar zijn;
- De aanwezige kennis en ervaring rondom PPS bij decentrale overheden is vaak niet aanwezig;
- Voor de huidige economische situatie was de noodzaak veel minder om slimme en duurzame routes te verkennen om projecten te realiseren.

In de DBFM(O) voortgangsrapportage 2010 minder geld, meer prestatie (Ministerie van Financiën) wordt een onderscheid gemaakt in oorzaken die wel of niet rechtstreeks beïnvloedbaar zijn:

*Niet beïnvloedbare oorzaken:*

- Decentrale autonomie, waardoor de individuele bestuurders zelf verantwoordelijk zijn voor de investeringsbeslissingen ten aanzien van hun eigen projecten;
- Voor een individuele decentrale partij loont het veelal niet om zelf kennis en expertise over DBFM(O) op te bouwen, want een groot nieuwbouwproject is vaak 'once in a lifetime'
- Beperkte mate van professionaliteit binnen de decentrale organisatie om DBFM(O) te initiëren en uit te voeren.

*Beïnvloedbare oorzaken:*

- Gebrek aan politiek commitment op decentraal niveau aan DBFM(O), dat onder meer tot uiting lijkt te komen in geen tot weinig bereidheid om pilotprojecten te dragen;
- Onbekendheid met DBFM(O) en met de meerwaarde daarvan ten opzichte van andere geïntegreerde contractvormen;
- Koudwatervrees bij decentrale partijen voor DBFM(O)



Een interessant instrument dat door PPS Netwerk, in samenwerking met NBIC, OPPS, BAM en Houthoff Buruma Nederland is ontwikkeld is de *Toolkit PPS Light*. (PPS Netwerk Nederland, 2011). Deze Toolkit PPS Light geeft volgens PPS Netwerk Nederland decentrale overheden snel inzicht in PPS mogelijkheden voor regionale projecten. De Toolkit kan worden ingezet waar de huidige standaard DBFM(O) trajecten vaak te duur, te complex en daarmee minder snel haalbaar zijn. Regionale publieke partijen kunnen met deze Toolkit kosteloos en snel vaststellen welke vormen van Publiek Private Samenwerking al dan niet kunnen worden toegepast.

In het vervolg van deze paragraaf zal gekeken worden naar de ervaringen die de provincies hebben met PPS bij wegenprojecten. Zoals inmiddels duidelijk is hebben provincies geen ervaring met DBFM(O) contracten. In tegenstelling met de conclusie van hoofdstuk twee waar bepaald is dat in dit onderzoek onder PPS DBFM(O) wordt verstaan zal er toch worden beschreven hoe op provinciaal niveau PPS plaatsvindt in andere vormen dan DBFM(O). Alhoewel dit niet echte PPS is, kan er op deze manier toch bepaald worden of, en zo ja op welke manier de provincies gebruik maken van de kennis en creativiteit van marktpartijen bij wegenprojecten. Eerst wordt hierbij specifiek gekeken naar de provincies Friesland en Zuid-Holland en vervolgens zullen een aantal ervaringen uit andere provincies beschreven worden.

#### **4.3.2 De provincie Friesland**

Wanneer wordt gekeken naar de praktijkervaring van de provincie Friesland met betrekking tot het toepassen van PPS binnen de provinciale infrastructuurplanning blijkt dat deze er niet of nauwelijks is (Schriemer, 2011). Ondanks dat in er het NVVP wordt gestreefd naar een maximale betrokkenheid van de markt bij de uitvoering en financiering van infrastructuurprojecten wordt hier in het PVVP minimale aandacht aan geschonken (Provincie Fryslân, 2006).

Uit het interview met de heer Schriemer kwam naar voren dat de provincie in principe open staat voor Publiek Private Samenwerking. Hij wijst hier echter op het ontbreken van de nut en noodzaak om gebruik te maken van een complexe en tijdrovende contractvorm als DBFM. Omdat de meeste wegenprojecten in de provincie Friesland kleinere projecten zijn is het veel efficiënter om deze projecten op een meer traditionele manier uit te voeren. Bij deze kleinere projecten wordt over het algemeen alleen de bouw uit besteed. De voorbereidende werkzaamheden doet de Provincie dan in eigen beheer. Voor grotere en complexere wegenprojecten, zoals de De Centrale As staat de provincie open voor betrokkenheid van de markt en de voordelen die dit met zich meebrengt. Vaak worden delen van een project uitbesteed aan een publieke partij. Bij de beschrijving van het Project De Centrale As in paragraaf 4.2 hebben we kunnen zien dat de ingenieursdiensten zijn uitbesteed aan de combinatie Grontmij/Witteveen en Bos. De reden voor het uitbesteden van delen van het project is in veel gevallen het gebrek aan medewerkers en specifieke kennis. Naast het uitbesteden van losse onderdelen van het project heeft de Provincie ook ervaring met meer integrale contracten. Bij het project Tjerkwerd/Parrega N359 zijn de fietstunnels en fietspaden in 2008 'innovatief' als D&C contract aanbesteed (Provincie Fryslân, 2011). Bij het project De Centrale As zal een het uitvoeringscontract worden aanbesteed als een E&C contract.

Voor het verklaren van het ontbreken van PPS (DBFM - contract) bij wegenprojecten in de provincie Friesland komt de heer Schriemer weer terug op de *nut en noodzaak*. De provincie Friesland heeft een gesloten begroting en voor het uitvoeren van projecten heeft de provincie

genoeg geld. In 2009 heeft de provincie Friesland haar aandelen Nuon verkocht aan het Zweedse Vattenfall. Dit leverde de provincie 1,3 miljard euro op. Daarnaast krijgt de provincie Friesland extra geld voor een aantal wegenprojecten op basis van het ‘Convenant Regio Specifiek Pakket Zuiderzeelijn’. Omdat de provincie zelf genoeg geld heeft is de *noodzaak* voor private financiering er niet. De provincie ziet het *nut* er niet van in om zich te storten in een complexe en voor de provincie onbekende DBFM contract procedure waaraan hoge transactiekosten zitten verbonden.

#### **4.3.3 De provincie Zuid-Holland**

De provincie Zuid-Holland stelt in het PVVP (*provincie Zuid-Holland, 2004*) dat de financiële draagkracht van de provincie Zuid-Holland niet voldoende is om de grote opgaven op het terrein van bereikbaarheid, leefbaarheid en verkeersveiligheid zelfstandig te kunnen klaren. Hierbij wordt opgemerkt dat met een financiële bijdrage van marktpartijen dat voor een deel wel mogelijk is. De provincie Zuid-Holland biedt daarom, naast de samenwerking tussen overheden, ruimte voor Publiek Private Samenwerking bij het realiseren en onderhouden van infrastructuur. Daar waar bij de provincie Friesland de *nut en noodzaak* ontbrak lijkt deze bij de provincie Zuid-Holland wel aanwezig. Uit het interview met de heer Zuurmond komt echter naar voren dat ook bij deze provincie geen gebruik gemaakt wordt van constructies waarbij de financiering in handen komt van de private partij. DBFM contracten zullen op de korte termijn niet toegepast worden bij Zuid-Holland. Volgens Zuurmond is er geen meerwaarde voor het toepassen van grote, complexe, DBFM contracten bij de provinciale wegenprojecten, welke veel kleiner zijn dan de projecten op nationaal niveau. Innovatief aanbesteden wordt als een betere optie gezien. Innovatief aanbesteden levert ook meerwaarde op. In vergelijking met de provincie Friesland heeft de provincie Zuid-Holland meer ervaring met het toepassen van innovatieve vormen van aanbesteding. De provincie heeft onder andere ervaring met de *bouwteam* vorm, de *D&C* vorm en de *DBM* vorm. De DBM vorm is toegepast bij de projecten N210 en N475. In deze paragraaf zal het project N475 Zijdedeweg kort worden beschreven.

##### *N475 Zijdedeweg*

In 2006 is de bij Ouderkerk verzakte N475 door de Provincie Zuid-Holland als DBM op de markt gezet als pilot. Deze weg moest ongeveer 80 centimeter worden opgehoogd en een restzetting voor 30 jaar moest door de uitvoerende partij worden gegarandeerd (*PPS Netwerk, 2011*). Daarnaast moest de werknemer 20 jaar zorgdragen voor het onderhoud van de weg. Bij de aanbesteding werd uit een vijftal gegadigden het consortium Dura Vermeer en Grontmij gekozen volgens het principe van de economisch meest voordelige aanbidding. Naast het ophogen van de N475 was een belangrijke eis van de provincie dat de weg tijdens de reconstructie zo kort mogelijk afgesloten moest zijn. Om dit te bewerkstelligen stelde de provincie een bonus vast van 5000 euro per dag dat de werkzaamheden eerder klaar zouden zijn dan de door de provincie verwachte 214 werkdagen. Dura Vermeer/Grontmij speelde hier op in door 20 uur per dag, zes dagen per week in twee ploegen door te werken waardoor ze de N475 al na 14 werkdagen weer vrij konden geven. Op deze manier incasseerde Dura Vermeer/Grontmij een bonus van ruim 1 miljoen euro, bij een contract van nog geen 5 miljoen euro (*Koenen, 2010*).

Aan de hand van deze pilot in de vorm van een DBM-contract is door de provincie Zuid-Holland gekozen voor een nieuwe manier van aanbesteden. In tegenstelling tot de gebruikelijke traditionele RAW systematiek waarbij het hele project is voorgeschreven is er bij deze pilot voor gekozen om de technische oplossing volledig vrij te laten. Het gevolg hiervan was dat de inschrijvers met innovatieve oplossingen kwamen in plaats van de

traditionele methoden zoals die in het traditionele RAW bestek zouden zijn voorgeschreven. Dura Vermeer/Grontmij heeft gekozen voor een eps-variant, waarbij piepschuim blokken onder de weg geplaatst worden. Ondanks de hoge uitgekeerde bonus heeft de keuze voor deze manier van aanbesteden de provincie, in vergelijking met de traditionele manier van aanbesteden, een zeer goede prijs/kwaliteitsverhouding opgeleverd.

Naast de genoemde voordelen voor zowel opdrachtgever als opdrachtnemer kleven er echter ook nadelen aan de gekozen contractvorm (Koenen, 2010). Aangezien het een nieuwe contractvorm betreft, waar de provincie nog niet veel ervaring mee heeft, kan dit extra speelruimte geven voor de opdrachtnemer. In dit geval heeft de opdrachtnemer daar slim op ingespeeld, maar er kan ook misbruik van gemaakt worden. Een voorbeeld hiervan is het feit dat de provincie is vergeten een beschikbaarheidsvergoeding te rekenen voor de komende 20 jaar. Dit zou kunnen betekenen dat de opdrachtnemer de weg voor de komende 20 jaar af kan sluiten voor extra onderhoud, zonder dat hij hiervoor een boete krijgt. Aan de andere kant loopt de opdrachtnemer het risico voor kosten op te draaien wanneer er extra onderhoud aan de weg ontstaat buiten de schuld van de opdrachtnemer om. Het gevolg hiervan is dat de vertrouwensbasis tussen beide partijen goed moet zijn om dit project tot een succes te maken. Naast de noodzaak van een goede vertrouwensbasis, zijn er nog andere praktische zaken die een belangrijke rol spelen. Voorheen waren alle wegen in beheer bij de provinciale beheerders. Wanneer betrokken partijen zich tot de provincie wenden, moet die deze doorverwijzen naar de opdrachtnemer. Dit scheidt onduidelijkheid voor alle betrokken partijen en zal enige gewenning vragen.

#### **4.3.4 *Praktijkervaringen PPS bij de overige provincies***

Zoals al in paragraaf 4.3.1 is vastgesteld is er ook bij de andere provincies in Nederland nog geen gebruik gemaakt van DBFM(O) contracten. Daarom worden er in deze paragraaf een aantal toonaangevende projecten beschreven waarbij de provincies intensief samenwerken met marktpartijen om tot een beter resultaat te komen dan wanneer er op de traditionele manier gecontracteerd wordt. Gekeken wordt er naar twee projecten van de provincie Gelderland welke allebei DBM vorm aanbesteed zijn (*de N302 Harderwijk en de N322 Beneden-Leeuwen en Druten*) en een project van de provincie Noord-Holland (*de N201 Aalsmeer-Uithoorn*) welke is aanbesteed als D&C met alliantieovereenkomst.

##### *N302 Harderwijk*

De N302 is een provinciale weg die dwars door Harderwijk loopt. Om in de toekomst de bedrijventerreinen, Waterfront en het Dolfinarium bereikbaar te houden is in 2005 besloten om de N302 te verbreden tot twee keer twee rijstroken (*PPSnetwerk, 2011*). De provincie Gelderland heeft besloten om dit project aan te besteden als een 15 jarig DBM-contract. Uit een zestal partijen die in 2007 aan de Europese aanbesteding meededen is het ontwerp van Heijmans Infrastructuur BV winnaar uit de bus gekomen. Deze aannemer is bij dit project dan ook verantwoordelijk voor het ontwerp, de bouw en het onderhoud voor 15 jaar. Waar normaal gesproken de verschillende aannemers bezig zijn onder supervisie van de provincie, lag bij dit project de verantwoordelijkheid bij Heijmans Infrastructuur BV. Hierbij stelde de provincie zich op als controleur, door de voortgang in de gaten te houden en te toetsen of het werk voldeed aan de vooraf opgestelde kwaliteitseisen (*Provincie Gelderland, 2010*). In 2010 is de nieuwe N302 geopend. Mede door het toepassen van een DBM-contract is dit project afgerond binnen het afgesproken budget en zonder vertraging.

##### *N322 Beneden-Leeuwen en Druten*

Vanwege de toenemende drukte op de N322 bij Beneden-Leeuwen en Druten namen problemen als opstoppingen, onveilige situaties en overlast voor omwonenden toe. Na het

doen van onderzoek heeft de provincie Gelderland samen met de gemeenten Druten en West Maas en Waal besloten om een volledig nieuw tracé ten zuiden van de oude N322 aan te leggen (*PPSnetwerk, 2011*). Vervolgens is door de provincie in 2006 het milieueffectrapport afgerond en het provinciaal streekplan herzien, en hebben de betrokken gemeenten in 2008 de herziene bestemmingsplannen vastgesteld. Na het goedkeuringsbesluit door de provincie Gelderland is in 2009 begonnen met de Europese aanbesteding van het DCM-uitvoeringscontract (*provincie Gelderland, 2011*). De selectie vond plaats via een aanbestedingsprocedure met de nadruk de ruimtelijke kwaliteit. De provincie had hierbij vastgelegd aan welke randvoorwaarden de aanbiedingen van de marktpartijen moesten voldoen, zoals de ligging van het tracé en de sociale veiligheid. De selectiecommissies hebben hierbij besloten dat de plannen van bouwcombinatie Ballast Nedam-Van Gelder het beste voldeden aan de ambities van de provincie. Door het volgen van deze procedure en door de aannemer ook verantwoordelijk te maken voor het onderhoud van de weg probeert de provincie Gelderland kwaliteit en duurzaamheid te waarborgen.

Op basis van onder andere deze twee projecten eist Gelderland een voortrekkersrol op als het gaat om innovatief aanbesteden (*Koenen, 2010a*). De provincie heeft zeer goede ervaringen met DBM contracten. Deze contract vorm leidt tot een goede prijs-kwaliteitverhouding van het project, mede door de extra ruimte die het contract biedt voor aannemers. Daarnaast zijn deze projecten in verhouding tot andere vergelijkbare projecten zeer snel gerealiseerd. Deze tijdsbesparing is door de provincie Gelderland gerealiseerd door met alle partijen duidelijke afspraken te maken. Ten eerste zijn publiek-publieke afspraken gemaakt, omdat een akkoord met gemeenten noodzakelijk is voor een goede projectuitvoering. Daarna zijn duidelijke afspraken gemaakt met de omwonenden en marktpartijen betrokken bij het project. Om vertragingen en kosten door bezwaren bij de Raad van State zoveel mogelijk te voorkomen is er bij de N322 gekozen voor een onafhankelijke Mediator om met een bezwaarmaker tot een akkoord te komen. De provincie ervaart dat deze extra tijd en moeite in de voorfase van het project zich later dubbel en dwars terugbetaald. De combinatie van ontwerp en bouw met vijftien jaar onderhoud bevalt Gelderland goed, omdat de beide partijen doen waar ze goed in zijn. De provincie is sterk in procedures en processen en de markt is goed in logistiek en materialen. Uit ervaring weet de provincie Gelderland dat voor projecten tot 500.000 euro traditioneel aanbesteden de beste methode is. Dit betekent dat in de praktijk 90% van het werk traditioneel op de markt komt. Bij deze kleinere projecten worden de hogere voorbereidingskosten door bijvoorbeeld D&C toe te passen in een later stadium niet terugverdiend. Als de provincie weet wat hij wil is de RAW-systematiek een uitstekende vorm: de voorfase is snel doorlopen en zowel opdrachtgever als opdrachtnemer weten wat ze van elkaar kunnen verwachten.

#### *N201 Aalsmeer-Uithoorn*

Het laatste project dat in dit hoofdstuk wordt beschreven is het project N201 Aalsmeer-Uithoorn. Dit project is uitgevoerd door de provincie Noord-Holland. Dit project omvat de aanleg van een nieuwe provinciale weg vanaf de Ringvaart tot aan de Amstel (*CiCom Infra bv, 2011*). Daarnaast behoort ook de aanleg van een tunnel onder de Ringvaart tot de werkzaamheden. Na een Europese aanbesteding werd de aannemerscombinatie Heijmans/Boskalis in december 2005 geselecteerd voor het uitvoeren van de werkzaamheden via een design & construct contract. Hierbij is besloten om het werk te realiseren in een alliantie. Een alliantie is gericht op het creëren van gelijkgeschakelde belangen (*Gideonse et al, 2011*). Een alliantie is geen contractvorm, maar een innovatieve manier van samenwerken aanvullend op een contract. De alliantieafspraken worden vastgelegd in een contract, dat gezien kan worden als een ‘paraplu’ over de overige gesloten contracten tussen de

opdrachtgever en opdrachtnemer. Het doel van een alliantie is het inbouwen van financiële prikkels die leiden tot gezamenlijk risico's delen, problemen oplossen en zoeken naar optimalisaties. Er zijn vele alliantie vormen mogelijk. Bij de minimale variant vindt er een enkele bijeenkomst plaats aan het start van het project waarbij gezamenlijk alle mogelijke optimalisaties (in ontwerp, de planning en de wijze van uitvoeren) in beeld worden gebracht en er over de in te brengen optimalisaties een financiële verrekening wordt afgesproken. Bij de maximale variant, zoals bij dit project het geval is, worden met een gezamenlijke organisatie (waarin de alliantiepartners personen met relevante kennis inbrengen) onder andere ontwerp, planning en uitvoeringsmethode ter hand genomen en wordt een alliantiefonds gevormd voor organisatiekosten, risico's en kansen. In dit zogenaamde alliantiefonds wordt door beide partijen een deel van het budget ingebracht. Het voordeel van een alliantie is dat er maximaal wordt samengewerkt op zoek naar win-win oplossingen en dat hierdoor vaak kosten worden bespaard. Bovendien kan de uitvoeringstijd van een project bekort worden. De besparingen die zich voordoen voor de Alliantie N201 door de intensieve samenwerking vanwege de verdeling van de risico's en de gezamenlijke gelijke doelstellingen worden aan het alliantiefonds toegevoegd (*Provincie Noord-Holland, 2006*).

De Provinciale Staten hebben eind januari besloten om van de standaard RAW-bestekken af te stappen (*Heijbrock, 2011*). In plaats daarvan wil Noord-Holland op termijn alle beheer en onderhoud aan infrastructuur integraal aanbesteden. Het beheer en onderhoud van de N201 is de eerste proef welke los wordt aanbesteed is de eerste proef. Het liefst had de provincie de nieuwe N201 in één bestek op de markt gezet als DCM, maar heeft gezien de ervaringen met andere tunnels, zoals de A73 waarbij een groot aantal storingen waren, besloten om geen risico te nemen.

#### **4.4 Conclusie**

In dit hoofdstuk is de wegenplanning op provinciaal niveau en de rol die PPS daarbinnen speelt behandeld. Hiermee is een antwoord gegeven op de vijfde en zesde onderzoeksvraag uit paragraaf 1.3.

De vijfde onderzoeksvraag luidde:

*Wat zijn de relevante kenmerken van de regelgeving en het planningsproces met betrekking tot wegen op provinciaal niveau in relatie tot Publiek Private Samenwerking?*

Om een antwoord te kunnen geven op deze vraag is eerst gekeken naar de wet- en regelgeving die van belang is bij de infrastructuurplanning op provinciaal niveau. Voor wat betreft de algemene wet bestuursrecht worden dezelfde eisen gesteld als aan de nationale overheid. Bij de Wet Ruimtelijke Ordening, wet en besluit op het infrastructuurfonds, de planwet verkeer en vervoer en de wet milieubeheer gelden er wel specifieke regels voor het provinciale niveau. Deze regels zijn kort beschreven. Vervolgens is behandeld hoe de wegenplanning bij de provincies Friesland en Zuid-Holland plaatsvindt. Bij de provincie Friesland is dit gedaan aan de hand van een casestudie van het project N356 De Centrale As. Bij de provincie Zuid-Holland is het planningsproces beschreven aan de hand van een beschrijving van de fasen met de belangrijkste kenmerken die de Provincie standaard doorloopt bij de planning van wegen.

De zesde onderzoeksvraag luidde:

*Wat is (en kan) de rol zijn van Publiek Private Samenwerking binnen infrastructuurplanning op provinciaal niveau?*

Bij het geven van een antwoord op deze vraag zijn ook eerst weer de wetten en richtlijnen beschreven die een belangrijke rol. Hierbij zijn de Nota Mobiliteit, het Europees aanbestedingsrecht en het Advies Commissie Ruding aan bod gekomen. In navolging van het

advies van de Commissie Ruding probeert de centrale overheid het gebruik van PPS op decentraal niveau te stimuleren. Om dit te bewerkstelligen wil de centrale overheid tenminste drie pilotprojecten op provinciaal niveau uitvoeren om de barrières voor het gebruik van DBFM(O) te toetsen. Daarnaast wil de centrale overheid de bewustwording over DBFM(O) bij decentrale bestuurders vergroten door een gerichte communicatie.

Ondanks deze inspanningen van het Rijk is geconcludeerd dat er op het provinciale niveau nog geen sprake is van PPS, aangezien er nog geen DBFM(O) projecten en/of PPC's zijn uitgevoerd. Een aantal van de redenen die hiervoor zijn aangevoerd zijn:

- Relatief gezien hoge transactie kosten voor regionale projecten bij DBFM(O) contracten in verhouding met Rijksprojecten;
- De huidige standaard DBFM(O) trajecten voor veel regionale projecten zijn vaak te complex waardoor projecten minder snel realiseerbaar zijn;
- De aanwezige kennis en ervaring rondom PPS bij decentrale overheden is vaak niet aanwezig, wat resulteert in koudwatervrees;
- Voor de huidige economische situatie was de noodzaak veel minder om slimme en duurzame routes te verkennen om projecten te realiseren;
- Decentrale autonomie, waardoor de individuele bestuurders zelf verantwoordelijk zijn voor de investeringsbeslissingen ten aanzien van hun eigen projecten;
- Voor een individuele decentrale partij loont het veelal niet om zelf kennis en expertise over DBFM(O) op te bouwen, want een groot nieuwbouwproject is vaak 'once in a lifetime';
- Beperkte mate van professionaliteit binnen de decentrale organisatie om DBFM(O) te initiëren en uit te voeren;
- Gebrek aan politiek commitment op decentraal niveau aan DBFM(O), dat onder meer tot uiting lijkt te komen in geen tot weinig bereidheid om pilotprojecten te dragen;
- Onbekendheid met DBFM(O) en met de meerwaarde daarvan ten opzichte van andere geïntegreerde contractvormen;

Aangezien er op provinciaal niveau geen PPS plaatsvindt is ervoor gekozen om te analyseren op welke manier de provincies marktpartijen dan wel bij de wegenplanning betrekken om meerwaarde te creëren. Hierbij is eerst weer gekeken naar de provincies Friesland en Zuid-Holland, waarbij aan de hand van interviews is vastgesteld waarom er geen PPS plaatsvindt en hoe deze provincies aankijken tegen het betrekken van de markt bij wegenplanning. Daarnaast is er aan de hand van een aantal innovatieve projecten in de praktijk bij de provincies Gelderland en Noord-Holland besproken hoe deze provincies gebruik maken van de kennis van de markt bij de wegenplanning. Uit de praktijkervaringen van deze vier provincies is naar voren gekomen dat ook zonder het gebruik van PPS meerwaarde (in de zin van bijvoorbeeld kosten, tijd, kwaliteit en risico's) gecreëerd kan worden door het gebruik van innovatieve geïntegreerde contracten zoals D&B en DBM al dan niet in combinatie met een alliantie samenwerkingsvorm.

## Hoofdstuk 5 Conclusie en Aanbevelingen

### 5.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is behandeld wat PPS inhoudt, welke wetten en richtlijnen er gelden voor de wegenplanning op zowel nationaal als provinciaal niveau en wat de rol is van PPS bij de wegenplanning op beide niveaus. In dit laatste hoofdstuk zal op basis van deze voorgaande hoofdstukken een conclusie worden getrokken en aanbevelingen worden gedaan ten aanzien van het toepassen van PPS bij de wegenplanning in Nederland.

### 5.2 Conclusie

Aan het begin van dit onderzoek is de volgende doelstelling vastgesteld:

*Doel is inzicht krijgen in de procedures die een rol spelen bij de wegenplanning op het nationale en provinciale niveau met oog op het optimaliseren van Publiek Private Samenwerkingsvormen bij de wegenplanning op het nationale en (met name) provinciale niveau.*

Publiek Private Samenwerking is in Nederland nog een relatief jong begrip. Het kreeg pas in 1986 bekendheid toen het een plaats kreeg in het regeerakkoord van het kabinet-Lubbers II. Vanaf dit moment kwam de ontwikkeling van PPS in Nederland in een stroomversnelling. Buitenlandse ervaringen met PPS, voornamelijk uit Engeland, hebben hierbij een belangrijke invloed gehad op het Nederlandse beleid rondom PPS. Aan de hand van de verschillende definities die er in omloop zijn voor PPS kan geconcludeerd worden dat er bij PPS sprake is van *een samenwerkingsverband tussen de overheid en private partijen, waarbij er een product of dienst ontwikkeld wordt. Hierbij is sprake van een heldere en bindende verdeling van taken, risico's, kosten en opbrengsten, en de verschillende partijen behouden hun eigen identiteit en verantwoordelijkheid.* Een belangrijke voorwaarde voor PPS is dat er sprake moet zijn van meerwaarde voor zowel de publieke als private partij. Meerwaarde kan bijvoorbeeld worden behaald in de vorm van omzet/winst, beperking van de risico's, meer creativiteit, hoger kennis niveau, efficiëntiewinst in tijd en geld door innovativiteit, een betere projectbeheersing of een beter uiteindelijk resultaat. De overheid omschrijft meerwaarde (ten opzichte van de traditionele manier van aanbesteden) als een kwalitatief beter eindproduct voor hetzelfde geld, of dezelfde kwaliteit voor minder geld. Bij het toepassen van PPS kunnen er twee hoofdverschijningsvormen worden onderscheiden: *PPS bij gebiedsontwikkeling* en *PPS bij concessies*. Bij PPS bij concessies zijn verschillende contractvormen te onderscheiden. Bij het volledig geïntegreerde DBFM(O) contract is er sprake van PPS, terwijl er bij minder geïntegreerde contracten (zoals de bouwteam vorm, de turnkey vorm, D&B en DBM) wordt gesproken van innovatieve contractvormen.

Bij de planning van wegen op nationaal niveau is er sprake van veel regelgeving waarin het planningsproces tot in de puntjes is vastgelegd. De belangrijkste wetten en procedures zijn:

- De algemene wet bestuursrecht;
- Wet Ruimtelijke Ordening;
- Wet en besluit op het infrastructuurfonds;
- Planwet verkeer en vervoer;
- Wet milieubeheer en besluit milieu effect rapportages;
- De tracéwet;
- Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport.

Uit onderhavig onderzoek is naar voren gekomen dat PPS bij de wegenplanning op het Nationale niveau de afgelopen twintig jaar een steeds belangrijkere rol is gaan spelen. Er is tegenwoordig een trend gaande om de markt in een veel vroeger stadium bij de planontwikkeling te betrekken. Vervlechten van de tracé-/m.e.r. procedure met de aanbestedingsprocedure is een van de manieren om dit te doen. Een andere manier om de markt al in een vroeg stadium van planontwikkeling te betrekken is door gebruik te maken van de beschikbare afwegingsinstrumenten:

- de projectinkoopstrategie;
- het inkoopplan / het afwegingsmodel inkoopproces;
- de marktscan;
- de public-private comparator;
- de public sector comparator.

Bij het uitbesteden van projecten maak Rijkswaterstaat gebruik van verschillende contracteringsvormen. De DBFM contractvorm wordt hierbij gezien als het standaard contract voor PPS projecten. Er is in de laatste jaren veel ervaring opgedaan met het toepassen van dit contract. Aan de hand van deze ervaringen is er een uniform rijksbrede model DBFM(O) overeenkomst en een uniforme rijksbrede model Aanbestedingsleiding DBFM(O) opgesteld. Op het centrale niveau in Nederland is het duidelijk dat de eerste stappen voor het toepassen van PPS duidelijk gezet zijn. Er moet echter geconcludeerd worden dat de ontwikkeling van PPS nog in volle gang is.

Voor de wegenplanning op het provinciale niveau geldt dat er geen sectorale wetten zijn die het planningsproces regelen. Dit in tegenstelling tot het nationale niveau waar de tracéwet een belangrijke rol speelt. De provincie is hierdoor veel vrijer dan de centrale overheid bij de planning van wegen. Uiteraard zijn de overige wetten die eerder in deze conclusie zijn opgesomd wel van toepassing op de provincie.

Op provinciaal niveau zijn er (nog) geen DBFM(O) projecten en/of PPC's uitgevoerd. Hieruit kan geconcludeerd worden dat er op provinciaal niveau, ondanks de inspanningen van de centrale overheid, (nog) geen sprake is van PPS. Uit dit onderzoek blijkt dat veel provinciale projecten op de traditionele manier worden aanbesteed of dat bepaalde losse onderdelen uit het planningsproces zoals het ontwerp aan een private partij worden uitbesteed. Aan de hand van de beschreven praktijkervaringen met innovatieve integrale wegenprojecten op provinciaal niveau kan geconcludeerd worden dat ook zonder het gebruik van PPS meerwaarde (in de zin van bijvoorbeeld kosten, tijd, kwaliteit en risico's) gecreëerd kan worden door het gebruik van innovatieve geïntegreerde contracten zoals D&B en DBM al dan niet in combinatie met een alliantie samenwerkingsvorm.

### **5.3 Aanbevelingen**

In deze laatste paragraaf worden aanbevelingen gedaan ten aanzien van het toepassen van PPS bij de wegenplanning (*onderzoeksvraag 7*). Hierbij worden aanbevelingen gedaan voor zowel het nationale niveau als het provinciale niveau. Bij de aanbevelingen voor het provinciale niveau geldt dat een aantal aanbevelingen geen betrekking hebben op PPS, maar op geïntegreerde innovatieve contracten en andere manieren om de markt bij de wegenplanning te betrekken. Hier is voor gekozen omdat uit dit onderzoek is gebleken dat er op provinciaal niveau (nog) geen PPS plaatsvindt.



## ***Aanbevelingen nationaal niveau:***

### *Aanbeveling 1. Doorontwikkelen PPS*

PPS bij wegenplanning op het nationale niveau is nog volop in ontwikkeling. Er dienen veel meer DBFM projecten uitgevoerd te worden om de kennis en kunde bij Rijkswaterstaat te verbeteren. Op deze manier kunnen de hoge transactiekosten worden verlaagd. Wanneer DBFM structureel wordt toegepast en hierbij keer op keer meerwaarde laat zien ten opzichte van andere minder geïntegreerde contracten zal het eenvoudiger zijn om deze contractvorm ook te introduceren op provinciaal niveau. Daarnaast zal op basis van een groot aantal succesvolle DBFM projecten het provinciale niveau sneller gestimuleerd kunnen worden om de focus van traditionele en innovatieve contractvormen te verleggen naar deze contractvorm.

### *Aanbeveling 2. Dwing pilot projecten af op het provinciale niveau*

Tot op heden zijn er geen pilot projecten uitgevoerd op het provinciale niveau. Op vrijwillige basis door het stimuleren van de centrale overheid lijken de provincies op de korte termijn niet open te staan voor het uitvoeren van pilot projecten. Het Rijk zal bij deze stimulatie dan ook een dwingendere rol moeten aannemen. Het Rijk zal daarom voor een aantal provinciale wegenprojecten die het geschikt acht voor het toepassen DBFM een verplichte PPC toets moeten invoeren net als op het nationale niveau. Om dit te bewerkstelligen kan het Rijk het uitvoeren van een PPC als voorwaarde verbinden aan bijdragen aan provinciale wegenprojecten via Brede Doeluitkeringen, het provinciefonds en/of cosubsidiëring uit het MIRT.

### *Aanbeveling 3. Vervolgonderzoek internationale ervaringen*

Op het nationale niveau vindt PPS plaats door het gebruik van DBFM. In het buitenland wordt bij wegenprojecten ook veelvuldig gebruik gemaakt van andere vormen van PPS zoals gebiedsontwikkeling en concessies. Een voorbeeld hiervan zijn de concessies met tol in Duitsland en Frankrijk. Vervolgonderzoek dient plaats te vinden naar deze internationale ervaringen waarbij bepaald moet worden of en hoe deze vormen van PPS bij de wegenprojecten in Nederland toegepast kunnen worden.

## **Aanbevelingen provinciaal niveau:**

### *Aanbeveling 1. Investeer in gedegen voorbereidingsfase*

Uit onderhavig onderzoek is gebleken dat een gedegen voorbereidingsfase bij wegenprojecten van grote meerwaarde kan zijn. De extra tijd en kosten in deze uitgebreide voorbereidingsfase zullen in een later stadium van het project meer dan terugverdiend kunnen worden. Door het vroegtijdig vaststellen van gezamenlijke doelen met lagere overheden en andere betrokkenen en het in kaart brengen van kosten en risico's worden gunstigere voorwaarden gecreëerd voor marktpartijen om bij te kunnen dragen aan het planningsproces. Het toepassen van meerwaarde toetsen en afwegingsinstrumenten, om te bepalen hoe en wanneer marktpartijen het beste bij provinciale wegenprojecten betrokken kunnen worden is hierbij van groot belang. De meerwaardetoetsen en afwegingsinstrumenten die op het nationale niveau ontwikkeld zijn lenen zich hierbij ook goed voor het provinciale niveau.

### *Aanbeveling 2. Richt netwerkorganisaties op*

Het klimaat bij de wegenplanning op provinciaal niveau leent zich goed voor het oprichten van netwerkorganisaties. Binnen een netwerkorganisatie kan periodiek overleg plaatsvinden tussen de betrokken overheden, marktpartijen en consumentenorganisaties, om gezamenlijk na te denken over het verkeers- en vervoersbeleid op provinciaal niveau. Deze manier van

samenwerken heeft verschillende voordelen voor de wegenplanning op provinciaal niveau zoals het creëren van politiek commitment, het gebruik maken van de kennis en ideeën van marktpartijen en het gezamenlijk nadenken over (innovatieve) oplossingen voor verkeer- en vervoersproblemen. Een voorbeeld van een dergelijke organisatie is de netwerkorganisatie BEREIK! in de provincie Zuid-Holland welke is ontstaan op 1 april 2008 (BEREIK!, 2011). Binnen deze netwerkorganisatie werkt de provincie Zuid-Holland samen met andere overheden (stadsgewest Haaglanden, stadsregio Rotterdam, gemeenten en Rijkswaterstaat Zuid-Holland), private partijen en consumentenorganisaties om de bereikbaarheid in de regio's Haaglanden en Rotterdam te verbeteren.

*Aanbeveling 3. Maak meer gebruik van geïntegreerde innovatieve contracten*

Uit onderhavig onderzoek is gebleken dat het gebruik van geïntegreerde innovatieve contracten op het provinciale niveau van grote meerwaarde kan zijn. Voorbeelden van voordelen zijn lagere kosten, een snellere uitvoering en een grotere speelruimte voor creativiteit en kennis van de markt. Het verdient dan ook aanbeveling om meer gebruik te maken van dit type contracten zoals D&B en DBM, in plaats van de op provinciaal niveau vaak toegepaste traditionele manier van aanbesteden.

*Aanbeveling 4. Voeg een financiële prikkel toe voor marktpartijen*

Aan de hand van de in dit onderzoek beschreven projecten is vastgesteld dat marktpartijen zich maximaal inzetten wanneer zij financieel betrokken zijn bij een project. Dit resulteert onder andere in een snellere uitvoering van projecten voor lagere kosten. Het is dan ook van belang dat de provincie waar mogelijk een financiële toevoegt voor marktpartijen. Dit is mogelijk door bij provinciale wegenprojecten gebruik te maken van het alliantie samenwerkingsmodel of het instellen van beschikbaarheidsvergoedingen.

*Aanbeveling 5: Sta open voor initiatieven van het Rijk*

De centrale overheid stimuleert het gebruik van PPS op provinciaal niveau. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu en Financiën zijn bereid om pilots op provinciaal niveau te faciliteren, en hierbij gratis expertise beschikbaar te stellen. Verder is het ministerie van Financiën bereid om de helft van de kosten voor het uitvoeren van een PPC te vergoeden. Op basis van deze voorwaarden is het voor provincies aantrekkelijk om ervaring op te doen met het toepassen van DBFM contracten. Aan de hand van deze ervaring kan bepaald worden of het toepassen van DBFM ook meerwaarde op kan leveren voor provinciale wegenprojecten of dat het vooroordeel van de provincies klopt dat DBFM contracten te complex zijn voor deze projecten.

*Aanbeveling 6: Vervolgonderzoek naar meerwaarde van DBFM contracten voor provinciale projecten met waarde hoger dan 60 miljoen euro*

Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat er nog geen DBFM projecten en PPC's zijn uitgevoerd bij de wegenplanning op provinciaal niveau. Hiervoor zijn verschillende oorzaken genoemd. Het verdient daarom ook aanbeveling dat er een vervolgonderzoek plaatsvindt naar de meerwaarde van DBFM contracten voor provinciale wegenprojecten met een waarde hoger dan 60 miljoen euro. Daarbij dienen onder andere de oorzaken voor het uitblijven van PPS op provinciaal niveau te worden geanalyseerd. Wanneer er wordt geconcludeerd dat er meerwaarde is voor DBFM op provinciaal niveau dient onderzocht te worden hoe DBFM dan op provinciaal niveau tot stand moet worden gebracht.

## Bronnen

- Arts, J.R., Nijsten en P. Sandee (2006), *Very early contracting in EIA: Dutch experience with parallel procedures for procurement and EIA*, Paper presented at 26<sup>th</sup> Annual Meeting of the International Association for Impact Assessment, 22-26 May 2006, Stavanger (Norway)
- Avenue2 (2011), *MA2stricht*. <http://www.a2maastricht.nl/home.aspx> (bezoekt op 15-07-2011)
- BAM Infraconsult (2011), *Rijkswaterstaat en BAM bereiken financial close voor pps project verbinding a12 Utrecht Luneten*. <http://www.baminfraconsult.nl/nieuws/rijkswaterstaat-en-bam-bereiken-financial-close-voor-pps-project-verbinding-a12-utrecht-lunet> (bezoekt op 25-08-2011)
- BEREIK! (2011), *Netwerkorganisatie BEREIK!*. <http://www.bereiknu.nl/> (bezoekt op 08-09-2011)
- Bult-Spiering, M. (2003), *Publiek-Private Samenwerking: De interactie centraal*, Utrecht: Lemma
- CBS (2007), *Statline*. <http://statline.cbs.nl> (bezoekt op 18-06-07)
- Centrale As (2009), *Centrale As, de onafhankelijke site over de centrale as*. <http://www.centraleas.nl/?cat=2> (bezoekt op 27-05-09)
- Chequita Ketelaar-Damen (2009) *Projectrapportage PPS A59*. [http://www.infrasite.nl/projectreportages/52/projectreportage/projectreportage.php?keuze\\_cover=1&ID\\_projecten=52](http://www.infrasite.nl/projectreportages/52/projectreportage/projectreportage.php?keuze_cover=1&ID_projecten=52) (bezoekt op 19-05-09)
- CiCom Infra bv (2011) *Alliantie N201*. <http://www.cicommilieu.nl/cicominfra/nl/referentie-details/alliantie-n201/> (bezoekt op 06-09-2011)
- Commissie private financiering infrastructuur (2008), *Op de goede weg en het juiste spoor*, Den Haag, mei 2008
- Commissie voor de milieueffectrapportage (2009), *MER commissie voor de milieueffectrapportage*. [http://news.eia.nl/database/nieuws.asp?type=nieuws&onderwerp=nieuws%20\(algemeen\)](http://news.eia.nl/database/nieuws.asp?type=nieuws&onderwerp=nieuws%20(algemeen)) (bezoekt op 27-05-09)
- Doorn, F.A. van., Pietermaat-Kros, M.E. (2008), *RO bij de hand, de nieuwe Wet ruimtelijke ordening: instrumentarium en proces*. Den Haag, 2008 Sdu Uitgevers bv
- Flyvbjerg (2003), *Megaprojects and Risk: an anatomy of ambition*. Cambridge: University Press
- Gideonse, W., Topper, H., Arts, J. en van Looij, A. (2011), *Handreiking MIRT-Markt, Hoe kan het Rijk sneller en beter de markt betrekken*. April 2011
- Ham J.C. van, J.F.M. Koppenjan (2002), *Introductie: de moeizame totstandkoming van publiek-private samenwerking*. In: *Publiek-Private Samenwerking bij Transportinfrastructuur. Wenken of wijkend perspectief?*, Utrecht: Lemma
- Heidekamp A.J. (2008), *PPS bij de zuidelijke ringweg Groningen, een onderzoek naar meerwaarde en samenwerking*. Master thesis Environmental and infrastructural Planning, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen
- Heijbrock, F (2011), *Noord-Holland gaat voor integraal beter*. (artikel gedownload van <http://www.cobouw.nl>)
- Hereijgers, A., P. Roelofs, D. Schuiling (1989), *5 PPS Projecten voor stedelijke vernieuwing*, Amsterdam/Scheveningen: Ministerie van VROM

- Infraside (2009), *Project de Centrale As*.  
[http://www.infraside.nl/projects/projects.php?ID\\_projecten=965&language=nl&show\\_startpagina=1](http://www.infraside.nl/projects/projects.php?ID_projecten=965&language=nl&show_startpagina=1) (bezoekt op 27-05-09)
- Jurgens, G.A. en D.C. Orobio de Castro (2005). “Vervlechting van aanbestedingsprocedure en tracé/m.e.r.-procedure”. *Tender Nieuwsbrief*, (2005/5)
- Kempenaar, C, E. Jurakic and J. Arts (2005). *Quality in control?, An evaluation of the quality, costs and time of Dutch EIA studies for road projects*, paper presented at the 25th Annual Meeting of the International Association for Impact Assessment, 31 mei-3 juni, Boston Massachusetts (USA). Rijkswaterstaat, Delft.
- Kennisportal Europese Aanbestedingen (2009), *Europese aanbesteding*,  
<http://www.europeseaanbestedingen.eu/> (bezoekt op 05-05-09)
- Kenniscentrum PPS (2002), Mei 2002 voorgangsreportage, Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Kenniscentrum PPS (2000), *Brochure Publiek-Private Samenwerking: interessant voor overheid en bedrijfsleven*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Kenniscentrum PPS (1999), *Publiek-Private Samenwerking: de krachten gebundeld*, Ministerie van Financiën
- Kennisplatform verkeer en vervoer (2005), *Samen werken met de brede doeluitkering*, Rotterdam, februari 2005
- Klijn, E.H. en M. van Twist (2007). *PPS in Nederland: retoriek of bloeiende praktijk?*  
<http://repub.eur.nl/res/pub/11546/BSK-CDMN-2007-009.pdf>
- Klijn, E.H., G.R. Teisman, (2000), *Governing Public-Private Partnerships; analysing and managing the processes and institutional characteristics of public-private partnerships*, in: Osborne (ed.) (2000).
- Kloosterziel, H (2008), *Landschapsplan De Centrale As ‘yn de keamers fan de Wâlden’ Eindconcept (versie3)*, december 2008, Leeuwarden (gedownload van <http://www.decentraleas.nl>)
- Koenen, I (2010), *Combinatie verdient bonus van een miljoen bij N475*. (artikel gedownload van <http://www.cobouw.nl>)
- Koenen, I (2010a), *Gelderland bouwt wegen in recordtijd van zes jaar*. (artikel gedownload van <http://www.cobouw.nl>)
- Lenferink, S. J. Arts, T. Tillema, M. van Valkenburg en R. Nijsten (2011) “Early contractor involvement in Dutch infrastructure development: initial experiences with parallel procedures for planning and procurement”. *Journal of Public Procurement* (2012/1)
- Meij, J.P. van der et.al (2000), Inventarisatie faal- en succesfactoren van lokale PPS-projecten. Ernst & Young consulting
- Ministerie van Financiën (2007), *Publiek-Private Samenwerking*.  
<http://www.minfin.nl/nl/onderwerpen/publiek-private-samenwerking/publicaties/PPS-algemeen.html> (bezoekt op 23-05-07)
- Ministerie van Financiën (2006), *Voortgangsrapportage PPS 2005*.  
[http://www.minfin.nl/nl/actueel/kamerstukken\\_en\\_besluiten,2006/07/Fin06-665.html](http://www.minfin.nl/nl/actueel/kamerstukken_en_besluiten,2006/07/Fin06-665.html) (bezoekt op 21-06-06)
- Ministerie van Financiën (2008), *PPS voortgangsrapportage 2007 en vooruitblik 2008*. Gedownload van:  
<http://www.ppsbijhetrijk.nl/dsresource?objectid=595&type=org>
- Ministerie van Financiën (2010), *DMFM(O) Voortgangsrapportage 2010, Minder geld, meer prestatie*. Gedownload van <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2010/06/11/dbfm-o-voortgangsrapportage-2010.html>

- Ministerie van Financiën, de Rijksgebouwendienst en Rijkswaterstaat (2011), *PPS bij het Rijk, PPS in het algemeen*. [http://www.ppsbijhetrijk.nl/PPS\\_Algemeen](http://www.ppsbijhetrijk.nl/PPS_Algemeen) (bezoekt op 28-08-2011)
- Ministerie van justitie (2009), *Wetgeving*. <http://www.justitie.nl/onderwerpen/wetgeving> (bezoekt op 14-03-09)
- Ministerie van justitie (2007), *Nederlandse regelgeving*. <http://wetten.overheid.nl>, (bezoekt op 16-07-07)
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1998), *Raamwerk Integrale beleidsvorming Hoofdinfrastructuur*, Den Haag, februari 1998
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2001), Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Directie Zuid-Holland, *Handreiking Ontwerpen en Milieu*, Rotterdam
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2001a), *Van A naar beter, nationaal verkeers- en vervoersplan 2001 – 2009 Beleidsvoornemen – Samenvatting*, Den Haag
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004), *Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport*, Den Haag, Ministerie V&W
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat (2005), *Werkwijzer vervlechting tracé-/m.e.r.- en aanbestedingsprocedure bij infrastructurele projecten*, Delft, februari 2005
- Ministerie van verkeer en waterstaat (2009a), *Publiek-private samenwerking*. [http://www.verkeerenwaterstaat.nl/onderwerpen/kennis\\_en\\_innovatie/publiekprivatesamenwerking/](http://www.verkeerenwaterstaat.nl/onderwerpen/kennis_en_innovatie/publiekprivatesamenwerking/) (bezoekt op 19-05-09)
- Ministeries van Verkeer en Waterstaat en VROM (2004), *Nota Mobiliteit, Naar een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid*. Den Haag, 30 september 2004
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat & Ministerie van VROM (2009), *Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport*, Den Haag, Ministerie V&W
- Ministerie van VROM (2009), *Wet Ruimtelijke Ordening*. <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=7010> (bezoekt op 14-03-09)
- Ministerie van VROM (2009a), *Dossier wet milieubeheer*. <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=24176> (bezoekt op 26-03-09)
- Ministerie van VROM (2009b), *Dossier M.e.r.* <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=9639>(bezoekt op 26-03-09)
- Noordpeil, A&W Ecologisch Onderzoek en DHV (2006), *Inpassingsvisie, De Singeldyk van Lauwersseewei naar de Wâldwei*, 12 december 2006, Burgum (gedownload van <http://www.decentrales.nl>)
- Overheid (2011), *Wet herverdeling wegenbeheer*. [http://wetten.overheid.nl/BWBR0005697/geldigheidsdatum\\_20-07-2011](http://wetten.overheid.nl/BWBR0005697/geldigheidsdatum_20-07-2011) (bezoekt op 01-09-2011)
- Overheid (2011a), *Besluit Infrastructuurfonds*. [http://wetten.overheid.nl/BWBR0006264/geldigheidsdatum\\_03-08-2011#1\\_Artikel1](http://wetten.overheid.nl/BWBR0006264/geldigheidsdatum_03-08-2011#1_Artikel1) (bezoekt op 03-08-2011)
- Overheid (2011b), *Planwet verkeer en vervoer*. [http://wetten.overheid.nl/BWBR0009642/geldigheidsdatum\\_03-08-2011](http://wetten.overheid.nl/BWBR0009642/geldigheidsdatum_03-08-2011) (bezoekt op 03-08-2011)
- Overheid (2011c), *Tracéwet*. [http://wetten.overheid.nl/BWBR0006147/geldigheidsdatum\\_04-09-2011](http://wetten.overheid.nl/BWBR0006147/geldigheidsdatum_04-09-2011) (bezoekt op 04-09-2011)
- Overheid (2011d), *Besluit BDU verkeer en vervoer*. [http://wetten.overheid.nl/BWBR0018113/geldigheidsdatum\\_21-03-2011](http://wetten.overheid.nl/BWBR0018113/geldigheidsdatum_21-03-2011) (bezoekt op 25-05-2011)

- Peijs, K (2004), *Rapportage over de Wet Herverdeling Wegenbeheer. Ontwikkelingen in de raakverdeling tussen de overheden bij het beheer van wegen*, Delft, Ministerie van Verkeer en Waterstaat
- Petit, C.H.N.M et al. (2002) PPS binnen de kaders: Juridische kaders voor het vormgeven van publiek-private samenwerkingsrelaties, Den Haag mei 2002
- PIANOo (2011), *Drempelwaarden overheidsopdrachten 2010-2011*, <http://www.pianoo.nl/regelgeving/drempelwaarden> (bezoekt op 06-09-2011)
- PPS bij het Rijk (2011), *A12 Utrecht – Maarsbergen – Veenendaal*. [http://www.ppsbijhetrijk.nl/Projecten/PPS\\_projecten\\_Infrastructuur/A12\\_Utrecht\\_Maarsbergen\\_Veenendaal](http://www.ppsbijhetrijk.nl/Projecten/PPS_projecten_Infrastructuur/A12_Utrecht_Maarsbergen_Veenendaal) (bezoekt op 04-09-2011)
- PPS netwerk Nederland (2009), *PPS A59*. <http://www.ppsnetwerk.nl/page/81/?revision=1> (bezoekt op 05-05-09)
- PPS netwerk Nederland (2009a), *Wâldwei Rijksweg N31*. <http://www.ppsnetwerk.nl/page/65/?revision=1> (bezoekt op 19-05-09)
- Projectorganisatie De Centrale As (2009a), *Nijskrante januari 2009, informatie over het project De centrale As*, januari 2009, Burgum (gedownload van <http://www.decentrales.nl>)
- Projectorganisatie De Centrale As (2009b), *Nijskrante mei 2009, informatie over het project De centrale As*, mei 2009, Burgum (gedownload van <http://www.decentrales.nl>)
- Projectorganisatie De Centrale As (2009c), *nieuwsbrief december 2007, informatie over de gebiedsontwikkeling in Noord-Oost Fryslân*, december 2007, Burgum (gedownload van <http://www.decentrales.nl>)
- Projectbureau De Centrale As (2009), *De Centrale As*. <http://www.decentrales.nl/> (bezoekt op 29-05-09)
- Projectbureau De Centrale As (2011), *Nieuws over De Centrale As*. <http://www.decentrales.nl/sjablonen/42/infotype/news/newspage/view.asp?objectID=26636> (bezoekt op 02-09-2011)
- Projectbureau De Centrale As (2011a), *Planning de centrale as*. <http://www.decentrales.nl/sjablonen/42/infotype/webpage/view.asp?objectID=26760> (bezoekt op 02-09-2011)
- Provincie Fryslân (2006), *Fryslân feilich foarút PVVP 2006*, Leeuwarden, 2006
- Provincie Fryslân (2011), *Uitvoeringsprogramma PVVP 2011*, Provincie Friesland, september 2010
- Provincie Noord-Holland (2006), *De Nieuwe N201, de weg van iedereen*. Nieuwsbrief projectbureau N201+, oktober 2006
- Provincie Overijssel (2009) [http://www.nieuwewro.nl/de\\_nieuwe\\_wro/](http://www.nieuwewro.nl/de_nieuwe_wro/) (bezoekt op 25-05-09)
- Provincie Zuid-Holland (2004), *Beheerst groeien, Provinciaal verkeer- en vervoerplan 2002-2020*, Den Haag, 21 februari 2004
- Provincie Zuid-Holland, afdeling verkeer en vervoer (2006), *Zo pakken wij projecten aan!, Van verkenning tot en met uitvoering*, Den Haag, december 2006
- Provincie Zuid-Holland (2007), *Duurzaam denken, dynamisch doen, Coalitieakkoord 2007-2011*, Den Haag, april 2007
- Provincie Zuid-Holland (2008), *Meerjarenprogramma Provinciale Infrastructuur 2009-2023*, (Gedownload van <http://www.zuidholland.nl> op 09-06-09)
- Provincie Zuid-Holland (2009), *Groene lijnen door stad en landschap, Landschapsplan provinciale infrastructuur provincie Zuid-Holland* (Gedownload van <http://www.zuidholland.nl> op 09-06-09)

- Raad voor verkeer en waterstaat (1998), *Ambities bundelen, Advies over de inpassing van infrastructuur*, Den Haag, Ministerie V&W
- Rijkswaterstaat (2009a), *PPS bij Rijkswaterstaat*. [http://www.rijkswaterstaat.nl/over\\_ons/zakendoen\\_met\\_rws/marktinformatie/pps\\_bij\\_rijkswaterstaat/](http://www.rijkswaterstaat.nl/over_ons/zakendoen_met_rws/marktinformatie/pps_bij_rijkswaterstaat/) (Bezocht op 05-05-09)
- Rijkswaterstaat (2009), *Nota mobiliteit*, <http://www.notamobiliteit.nl/> (bezocht op 14-04-09)
- Rijkswaterstaat (2009b), *Werkwijzer OEI bij MIT-planstudies, aanvulling voor grote regionale weg- vaarweg- en openbaar vervoerprojecten*, Rijkswaterstaat Dienst Verkeer en Scheepvaart, juni 2009
- Rijkswaterstaat (2007a), *Wegen*. <http://www.rijkswaterstaat.nl/wegenoverzicht/index.jsp> (bezocht op 15-06-07)
- Rijkswaterstaat (2007b), *Introductie Rijkswaterstaat*. [http://www.08008002-rijkswaterstaat.nl/lil/02\\_Rijkswaterstaat/index.jsp](http://www.08008002-rijkswaterstaat.nl/lil/02_Rijkswaterstaat/index.jsp) (bezocht op 15-06-07)
- Rijkswaterstaat (2011), *Tracéwet*. [http://www.rijkswaterstaat.nl/wegen/wetten\\_en\\_regelgeving/tracewet/](http://www.rijkswaterstaat.nl/wegen/wetten_en_regelgeving/tracewet/) (bezocht op 25-08-2011)
- Rijkswaterstaat (2011a), *Overzicht PPC's: Hoofdwegennet*, juli 2011 (gedownload van: <http://www.ppsbijhetriek.nl/dsresource?objectid=6880&type=org>)
- Strukton (2011), *Strukton Integrale Projecten*. <http://www.struktonpps.com/nl-nl/Pages/HomePage.aspx> (bezocht op 10-07-2011)
- Waldwei.com (2009), *Verdubbeling N31 (Wâldwei) Leeuwarden – Drachten*, <http://www.waldwei.com/> (bezocht op 16-03-09)
- WB Consulting (2009), *Monitor Nieuwe Marktbenadering/vervlechting 2009*, Utrecht, augustus 2009
- Wikipedia (2007), *Publiek-Private Samenwerking*. [http://nl.wikipedia.org/wiki/Publiek-Private\\_Samenwerking](http://nl.wikipedia.org/wiki/Publiek-Private_Samenwerking) (bezocht op 04-06-08)
- Wim Bossink (2011), *Presentatie congerentie PPS Werkt 2011: DBFM is nu van jou!, Ontwikkelingen DBFM-Aanbestedingsleidraad*. [http://www.ppsbijhetriek.nl/Actueel/Nieuws/2011/04/Conferentie\\_PPS\\_Werkt\\_2011\\_DBFM\\_is\\_nu\\_van\\_jou](http://www.ppsbijhetriek.nl/Actueel/Nieuws/2011/04/Conferentie_PPS_Werkt_2011_DBFM_is_nu_van_jou) (bezocht op 10-07-2011)
- Wolting, B. (2008) *PPS en gebiedsontwikkeling*. Den Haag: SDU Uitgevers
- Mousset, Peters en Zweers (2011), *C'est un mirage! Franse ervaringen met PPS*. Presentatie tijdens Conferentie PPS Werkt 2011 op 17 maart 2011
- Rijksoverheid (2011), *Vraag en antwoord. Wat voor wegen zijn er in Nederland en wie is de wegbeheerder?*. <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/sneller-infrastructuur-aanleggen/vraag-en-antwoord/wat-voor-wegen-zijn-er-in-nederland-en-wie-is-de-wegbeheerder.html> (bezocht op 01-09-2011)
- Rijksoverheid (2011a), *Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport*. <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/meerjarenprogramma-infrastructuur-ruimte-en-transport> (bezocht op 25-08-2011)
- Wegenwiki (2011a), *Rijkswegenplan 1915, Lely als aanjager van een nieuw Rijkswegenplan*. [http://www.wegenwiki.nl/Rijkswegenplan\\_1915](http://www.wegenwiki.nl/Rijkswegenplan_1915) (bezocht op 01-09-2011)
- Wegenwiki (2011b), *Rijkswegenplan 1984*. [http://www.wegenwiki.nl/Rijkswegenplan\\_1984](http://www.wegenwiki.nl/Rijkswegenplan_1984) (bezocht op 01-09-2011)

*Interviews:*

- G. Schriemer, Beleidsmedewerker Verkeer en Vervoer provincie Friesland
- M. Zuurmond, Beleidsmedewerker Verkeer en Vervoer provincie Zuid Holland