



# Werkwijzer vervlechting tracé/m.e.r.- en aanbestedingsprocedure bij infrastructurele projecten





---

# **Werkwijzer vervlechting tracé/m.e.r.- en aanbestedingsprocedure bij infrastructurele projecten**

**Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat**

**Februari 2005**

---

---

# Colofon

---

**Titel:**

Werkwijzer vervlechting tracé/m.e.r.- en aanbestedingsprocedure bij infrastructurele projecten

DWW nummer: DWW-2005-016

ISBN: 90-369-5582-3

**Opdrachtgever:**

Taskforce Publiek-Private Samenwerking

**Projectteam:**

Jos Arts (Tracé/m.e.r.-centrum, Dienst Weg- en Waterbouwkunde, Rijkswaterstaat)

Peter Sandee (PW Resultancy, advisering op aanbesteding en contractering)

Paula Frederiks Projectdirectie Publiek Private Samenwerking, Corporate Dienst Rijkswaterstaat)

Wim Leendertse (Projectdirectie Publiek Private Samenwerking, Corporate Dienst Rijkswaterstaat)

**Auteurs:**

Jos Arts (Tracé/m.e.r.-centrum, Dienst Weg- en Waterbouwkunde, Rijkswaterstaat)

Peter Sandee (PW Resultancy, advisering op aanbesteding en contractering).

**Datum publicatie:**

Februari 2005

Oplage : 1000 exemplaren

Exemplaren van deze werkwijzer zijn te bestellen bij:

Tracé/m.e.r.-centrum

Dienst Weg- en Waterbouwkunde, Rijkswaterstaat

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Postbus 5044

2600 GA Delft

Telefoon: 015-2518308

Fax: 015-2518555

De 'werkwijzer vervlechting tracé/m.e.r.- en aanbestedingsprocedure bij infrastructurele projecten' is ook te vinden op: [www.venwnet.minvenw.nl/rws/dww/tracemer/](http://www.venwnet.minvenw.nl/rws/dww/tracemer/)

*Aan de inhoud van deze werkwijzer kunnen geen rechten worden ontleend.*

---

# Inhoudsopgave

---

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1	Wat is vervlechting?	5
1.2	Werkwijzer vervlechting tracé/m.e.r.- en aanbestedingsprocedure	5
1.3	Leeswijzer: opbouw van de werkwijzer	8
<b>2</b>	<b>Hoofdpijnen van de te vervlechten procedures</b>	<b>9</b>
2.1	Inleiding	9
2.2	MIT-fasen	9
	I. Verkenning ("waarom?")	10
	II. Planstudie ("wat en hoe?")	10
	III. Realisatie ("wanneer?")	10
2.3	Tracé/m.e.r.-procedure	12
	Startnotitie en richtlijnen	14
	Trajectnota/MER en standpunt	15
	Ontwerp-tracébesluit en tracébesluit	16
	Vervolg	17
	Toekomstige ontwikkelingen	18
	Conclusies voor vervlechting	20
2.4	Aanbestedingsprocedures	23
	Gewenste kenmerken voor vervlechting	23
	Aanbestedingsprocedures en vervlechting	25
	Beschrijving van de concurrentiegerichte dialoog	27
	Kansen voor vervlechting in de concurrentiegerichte dialoog	28
	Conclusies voor vervlechting	30
<b>3</b>	<b>Vervlechting op hoofdpijnen</b>	<b>31</b>
3.1	Inleiding	31
3.2	Redenen voor vervlechting	31
3.3	Hoe te vervlechten	33
	Wanneer de markt te betrekken bij vervlechting	34
3.4	Modellen van vervlechting	35
	Model 1: Start vervlechting vóór de startnotitie	36
	Model 2: Start vervlechting na startnotitie, maar voor standpunt	37
	Model 3: Start vervlechting na standpunt	38
3.5	Conclusies	39
<b>4</b>	<b>Vervlechting nader uitgewerkt</b>	<b>41</b>
4.1	Inleiding	41
4.2	Het referentiescenario	41
	Beknpte beschrijving referentiescenario	41
	Algemene beschrijving knoop	43

---

4.3	Stapsgewijze beschrijving van het referentiescenario	46
	A. Startfase	46
	B. Definitiefase	50
	C. Onderzoeksfase	52
	D. Uitwerkingsfase	56
	E. Realisatiefase	59
<b>5</b>	<b>Enkele handreikingen</b>	<b>61</b>
	<b>Bijlagen</b>	<b>67</b>
	Bijlage 1: Verantwoording	67
	Bijlage 2: Referenties en gebruikte documentatie	68
	Bijlage 3: Tracéwetprocedure (huidige en de beoogde veranderingen)	70
	Bijlage 4: Alternatievenruimte in het planvormingsproces	72

---

# 1. Inleiding

---

## 1.1 Wat is vervlechting?

Infrastructurele projecten hebben een grote weerslag op de omgeving vanwege hun omvang, impact en levensduur. Zeker in dichtbevolkte gebieden is de aanleg van infrastructuur dan ook een complexe materie waarbij vele partijen zijn betrokken die grote belangen (bereikbaarheid, veiligheid, gezondheid, eigendom) hebben en waarmee grote sommen geld zijn gemoeid. Om deze redenen is de besluitvorming over infrastructuurprojecten met de nodige waarborgen omgeven waarbij Tracéwet, Wet milieubeheer (met name het onderdeel milieueffectrapportage – m.e.r.) maar ook het aanbestedingsrecht een belangrijke rol spelen. Bij infrastructuurprojecten worden in het algemeen de planologische procedure en de aanbestedingsprocedure volgtijdelijk uitgevoerd. Eerst wordt de tracé/m.e.r.-procedure afgewikkeld en pas na afronding daarvan start de aanbesteding.

Er is echter onmiskenbaar een trend gaande om de markt in een steeds vroeger stadium bij de planontwikkeling te willen betrekken vanwege de kansen die dat biedt. De belangrijkste kansen zijn de mogelijkheden voor innovatie in projecten en de "hardere" gegevens waarop de besluitvorming kan worden gebaseerd. Gezien de toenemende complexiteit van infrastructurale projecten is er behoefte aan de creativiteit van de markt. Als de aanbestedingsprocedure echter pas start als het tracébesluit is vastgesteld kunnen alleen nog voorstellen en oplossingen worden meegenomen die passen binnen het tracébesluit en is er dus weinig ruimte voor creativiteit. Bij sommige projecten leidt dit zelfs tot de behoefte om de markt vóór de standpuntbepaling te betrekken in het proces (bijvoorbeeld de projecten A2 Passage Maastricht en Zuiderzeelijn).

Bij vroege marktinschakeling bij infrastructuurprojecten zijn niet alleen planologische procedures zoals die van de Tracéwet van belang. Vanwege Europees aanbestedingsrecht is het noodzakelijk om boven zekere drempelbedragen een formele aanbestedingsprocedure te doorlopen om marktpartijen te selecteren. Het is dus nodig de planologische procedures en aanbestedingsprocedures niet volgtijdelijk, maar (deels) parallel te doorlopen. Dit noemt men wel "*vervlechting*". Hierbij verlopen de aanbestedingsprocedure en de planologische procedure (gedeeltelijk) parallel en worden deze procedures op bepaalde momenten verknoopt, echter zonder in elkaar over te vloeien; er blijft in formele zin sprake van twee afzonderlijke procedures.

## 1.2 Werkwijzer vervlechting tracé/m.e.r.- en aanbestedingsprocedure

Het onderwerp van deze werkwijzer is de vervlechting van tracé/m.e.r.- en aanbestedingsprocedures voor projecten die vallen onder het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT). Hierover is (recentelijk) reeds het nodige geschreven met name vanuit een juridische invalshoek en/of gericht op specifieke projecten<sup>1</sup>. Veel van deze informatie is echter moeilijk of niet beschikbaar voor derden.

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld HDJZ (2000), Petit c.s. (2002), Jurgens (2004), De Brauw Blackstone Westbroek (2004).

---

*Doel* van deze werkwijzer is inzicht te verschaffen in vervlechting van de tracé/m.e.r.- en de aanbestedingsprocedure in een vroeg stadium van het planvormingsproces. De werkwijzer wil in een beperkt aantal pagina's een pragmatische handreiking geven – een “gereedschapskist” – op basis waarvan een projectleider/projectorganisatie zelf de vervlechting voor het specifieke project kan vormgeven.

Achterliggende gedachte is dat met het verschaft inzicht ook een beter beeld ontstaat van de meerwaarde die vervlechting voor een project kan hebben. De meerwaarde is immers voor een groot gedeelte afhankelijk van de wijze waarop vervlechting wordt ingestoken. Hierbij geldt op dit moment één belangrijke relativering. Meerwaarde is een afweging tussen kansen en risico's. Gezien het huidige gebrek aan praktijkervaring met vervlechting tekenen de risico's zich vanzelfsprekend scherper af dan de kansen. De procedures in kwestie hebben een strikt karakter en er is veel praktijkervaring met wat er allemaal mis kan gaan, dus is goed te beredeneren wat de risico's zijn. Kansen zijn per definitie op voorhand minder concreet aan te geven. Een rationele afweging zal daarom de neiging hebben om de risico's zwaarder te laten wegen dan de kansen. De keuze “of” vervlechting wordt toegepast moet vooral worden gemaakt uit de *ambitie* om meer kansen te creëren voor de markt en daadwerkelijk te ondervinden wat de voordelen van vervlechting zijn. De discussie over meerwaarde kan zich vervolgens richten op “hoe” zoveel mogelijk meerwaarde kan worden gecreëerd. Dus hoe ruimte te geven voor ideeën en hoe risico's te beheersen. In de werkwijzer is getracht deze denklijn te volgen.

Hiermee samenhangend is in de werkwijzer de bewuste keuze gemaakt niet te diep in te gaan op de argumenten waarom voor een bepaald vervlechting-model te kiezen. Dit zou snel onttaarden in beschouwingen van theoretische aard want ook projectspecifieke overwegingen spelen een rol. De werkwijzer is bedoeld als een pragmatische handleiding. In een eventueel vervolg wanneer in een aantal (pilot)projecten praktijkervaring met (de diverse modellen van) vervlechting is opgedaan, zal het “of en hoe” van vervlechting beter kunnen worden beschreven.

De werkwijzer beoogt ook niet de “ideale” vervlechtingprocedure weer te geven, maar erkent de complexiteit van een modern infrastructuurproject in een bepaalde (maatschappelijk-bestuurlijke) omgeving. Er worden handreikingen gegeven aan de projectleider over de mogelijkheden waarop vervlechting plaats kan vinden, risico's beheerst kunnen worden, welke kansen, aandachtspunten en valkuilen er zijn. Daarbij is gebruik gemaakt van praktische inzichten verworven bij recente projecten. Zoals hiervoor is aangegeven, zijn de ervaringen in de praktijk met vervlechting nog beperkt waardoor deze werkwijzer een enigszins exploratief karakter heeft – het is geen “kookboek” met kant en klare recepten. De verwachting is dat de komende jaren de ervaring met vervlechting sterk zal toenemen.

Bij het opstellen van de werkwijzer is uitgegaan van de huidige tracéwet-procedure, die zal blijven gelden voor nieuwe aanlegprojecten. Daarnaast wordt ook enige aandacht besteed aan de verkorte procedure voor



---

eenvoudige projecten, zoals die gaat gelden na wijziging van de Tracéwet (naar verwachting in de tweede helft van 2005). In de werkwijzer wordt voorts uitgegaan van de mogelijkheden en eisen van de nieuwe Europese Richtlijn voor aanbesteding die medio 2005 wordt geïmplementeerd. Hoewel andere procedures – zoals de bestemmingsplanprocedure of de procedure vanwege de Europese Habitat/Vogelrichtlijnen – ook een rol kunnen spelen bij bepaalde infrastructuur-projecten richt deze werkwijzer zich primair op de vervlechting van de tracé/m.e.r.- en aanbestedingsprocedures, omdat met name de afstemming tussen deze beide procedures complex blijkt te zijn in de praktijk. Om de omvang van de werkwijzer te beperken wordt enige basiskennis rondom aanbestedingsrecht en tracé/m.e.r.-procedure bekend verondersteld. Voor meer diepgaande informatie over tracé/m.e.r.-procedure, aanbestedingsrecht en andere mogelijk relevante wet- en regelgeving wordt verwezen naar de wetgevingsreeks van Hoofddirectie Juridische Zaken (HDJZ) en de tracé/m.e.r.-reeks van het Tracé/m.e.r.-centrum (TMC) (zie kader).

Deze werkwijzer is primair bedoeld voor projectleiders en projectteamleden van MIT-projecten bij Rijkswaterstaat. Daarnaast kan de werkwijzer relevante informatie bevatten voor andere V&W-ers, maar ook voor vertegenwoordigers van andere overheden en private partijen die betrokken zijn bij de aanleg van infrastructuur.

De werkwijzer is in beginsel relevant voor alle infrastructuurprojecten in de planstudiefase van het MIT. In de werkwijzer wordt gerefereerd aan publiek-private samenwerkingprojecten (PPS-projecten) vanwege de relevantie van de ervaringen die daarmee zijn opgedaan voor vervlechting. Daarmee wordt niet gesteld dat de werkwijzer alleen voor PPS-projecten geldt; ook bij projecten met andere contractvormen lijkt vervlechting mogelijk.

#### Meer informatie

- Voor vragen over verkenningen, planstudies en tracé/m.e.r.-gerelateerde zaken kunt u terecht bij het Tracé/m.e.r.-centrum (TMC), Dienst Weg- en Waterbouwkunde, Rijkswaterstaat, tel. 015-2518478. Het Tracé/m.e.r.-centrum verricht onderzoek en advisering, voert voortoetsen van trajectnota/MER-en en andere planstudieproducten uit, heeft een handleidingenreeks, nieuwsbrief, verzorgt cursussen, themadagen, zie: <http://www.venwnet.minvenw.nl.rws/dww/tracemer/>
- Specifieke vragen over juridische aspecten rondom de tracé/m.e.r.-procedure en rondom aanbestedingsprocedures kunnen worden beantwoord door de eigen juridische afdeling van de regionale directie. Eventueel kan contact opgenomen worden met de Hoofddirectie Juridische zaken (HDJZ) van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, tel. 070-3518050.
- Voor vragen over PPS, innovatief aanbesteden en ervaringen daarmee bij specifieke projecten, kunt u contact opnemen met de Directie Markt en Inkoop van Rijkswaterstaat, tel. 070-3516171.
- Andere relevante instanties met betrekking tot PPS en aanbesteding zijn het kenniscentrum PPS, ministerie van Financiën ([www.minfin.nl/pps](http://www.minfin.nl/pps)) en Projectdirectie Inkoop en Aanbesteding (PIA), ministerie Economische zaken ([www.ovia.nl](http://www.ovia.nl)).

---

### 1.3 Leeswijzer: opbouw van de werkwijzer

Na dit inleidende hoofdstuk wordt in het volgende hoofdstuk ingegaan op de hoofdlijnen van de procedures die onderwerp van vervlechting zijn: de tracé/m.e.r.-procedure en de aanbestedings-procedure. Ook wordt aandacht besteed aan de fasering van de planvorming bij infrastructuur-projecten zoals die geregeld wordt in het MIT-spelregelkader. Lezers die goed bekend zijn met deze procedures kunnen deze achtergrondinformatie uit hoofdstuk 2 eventueel overslaan.

In hoofdstuk 3 worden de hoofdlijnen geschetst van vervlechting waarbij ingegaan wordt op: de redenen en meerwaarde van vervlechting, hoe de procedures te vervlechten, wanneer de markt bij vervlechting te betrekken. Vervolgens worden drie modellen van vervlechting besproken en wordt ingegaan op hun voor- en nadelen.

Hoofdstuk 4 gaat vervolgens nader in op één model van vervlechting om zo inzicht te bieden hoe vervlechting van tracé/m.e.r.- en aanbestedings-procedures kan gebeuren. Van dit referentiescenario wordt eerst in zijn algemeenheid ingegaan op de afstemming van de procedures in een aantal hoofdfasen en de kenmerken van een wezenlijk beslismoment in de procedures – een “knoop”. Vervolgens worden de fasen en “knopen” in het referentiescenario stapsgewijs besproken waarbij specifieke tips, valkuilen en aandachtspunten aan bod komen.

Tenslotte worden in hoofdstuk 5 algemene aandachtspunten en handreikingen voor de praktijk gegeven. Om de werkwijzer enigszins beknopt te kunnen houden, wordt regelmatig in tekstkaders aangegeven waar meer informatie over specifieke onderwerpen verkregen kan worden. De bijlagen bevatten een verantwoording, referenties en achtergrondinformatie.

## 2. Hoofdpijnen van de te vervlechten procedures

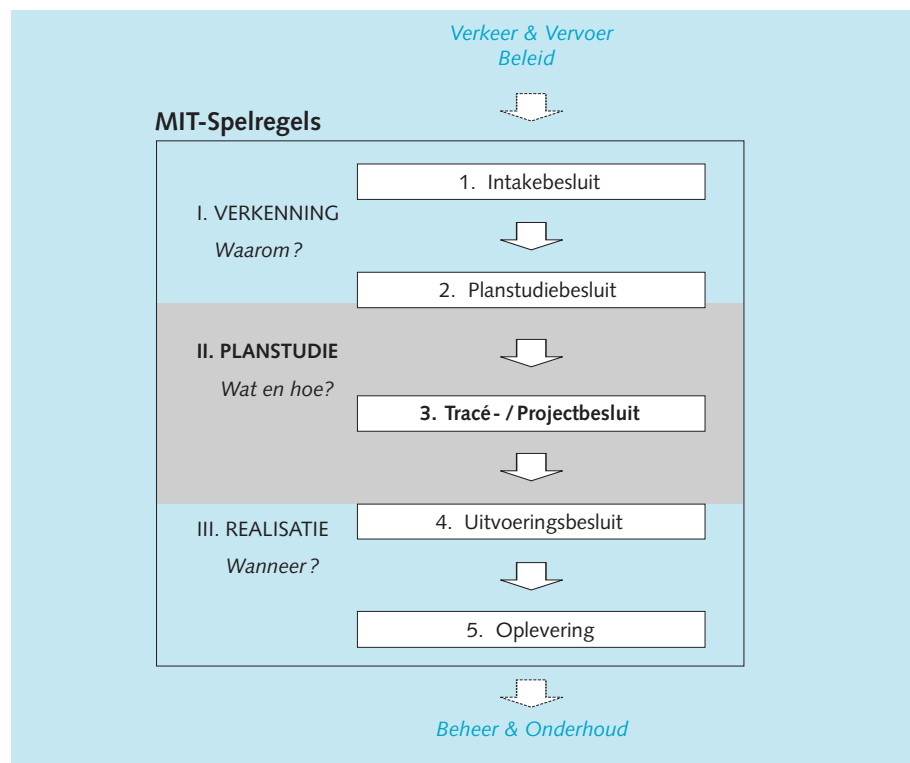
### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de te vervlechten tracéwet- en aanbestedingsprocedures beknopt besproken. Eerst wordt echter ingegaan op de hoofdfasen zoals die worden onderscheiden in het MIT-spelregelkader (V&W, 2004) aangezien deze het omvattende kader vormen waarbinnen over de aanleg van wegen, spoorwegen, vaarwegen wordt besloten en waarbinnen de wettelijke tracé/m.e.r.- en aanbestedingsprocedures worden doorlopen. Het MIT-spelregelkader geeft als het ware het speelveld aan waarbinnen planvorming en aanleg van infrastructuurprojecten plaatsvinden. Lezers die goed bekend zijn met de MIT-spelregels, tracé/m.e.r.- en aanbestedingsprocedures worden doorverwezen naar hoofdstuk drie.

### 2.2 MIT-fasen

Het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) komt elk jaar uit als onderdeel van de begroting van het ministerie van V&W (het Infrafonds). Het MIT geeft een actueel overzicht van de infrastructuurprojecten die in ons land op het programma staan of in uitvoering zijn, waarbij V&W betrokken is. Het MIT-spelregelkader onderscheidt een drietal hoofdfasen. Elk van deze hoofdfasen is gekoppeld aan een besluit over de voortgang en budgettering van het project. Per fase en beslistmoment geeft het MIT-spelregelkader aan welke informatie nodig is, wat de rol en verantwoordelijkheden zijn van betrokken partijen en welke wettelijke regels van toepassing zijn (zie Figuur 2.1). De drie hoofdfasen die worden onderscheiden zijn:

Figuur 2.1:  
Fasering MIT-spelregelkader  
(V&W, 2004).



---

### **I. Verkenning ("waarom?")**

In deze fase staat de verkeers- en vervoerproblematiek centraal; een verkenning is in feite de brug tussen beleid en de definiëring van een specifiek project. De fase gaat met name in op de nut- en noodzaakvraag. Hiertoe worden probleem en doelstelling geanalyseerd en worden oplossingsrichtingen en globale gevolgen geïnventariseerd samen met andere betrokken partijen (andere overheden, belangenorganisaties, maar eventueel ook marktpartijen). Met een verkenning worden karakter en scope van een eventueel volgende planstudie bepaald, ook wordt duidelijk of andere partijen mee willen doen om het project aan te leggen en/of (mee) te financieren. Om de resultaten van een verkenning te verankeren wordt vaak een covenant of bestuursovereenkomst gesloten tussen de deelnemende partijen (betreft meestal Rijk en andere overheden) waarin afspraken over vraagstelling, draagvlak en financiële bijdragen aan het project worden vastgelegd.

In de verkenningfase wordt de toon gezet voor het vervolg van de planvorming: het bepaalt de probleem-/doelstelling, alternatievenruimte, wijze van (co-)financiering, de marktbenadering (de zogenaamde "markt-scan") en daarvoor benodigde juridische vervolgpcedures (zoals bijvoorbeeld een tracé/m.e.r.-procedure). Deze fase is flexibel van opzet en biedt veel ruimte voor inbreng van andere partijen. Zo kunnen ook andere overheden, maar ook marktpartijen, het initiatief voor een verkenning nemen. Om in aanmerking te kunnen komen voor een planstudiebesluit – en dus eventueel aanspraak te kunnen maken op MIT-gelden – dient zo'n verkenning wel te voldoen aan bepaalde inhoudelijke en procesmatige vereisen (zie V&W, 2002).

De verkenning start met het zogenaamde intakebesluit van de minister van V&W (= beslissing tot opname project in het verkenningenprogramma MIT) en mondt uit in een besluit van de minister om wel of geen planstudie te starten (= beslissing tot opname in planstudieprogramma MIT).

### **II. Planstudie ("wat en hoe?")**

In deze fase wordt eerst nader uitgewerkt wat er moet gebeuren en waar dat moet gebeuren. Centraal staat het onderzoek naar de (milieu)gevolgen van de verschillende alternatieven. Vervolgens wordt voor het voorkeustracé uitgewerkt hoe het project moet worden uitgevoerd en ruimtelijk ingepast. In de MIT-planstudiefase is de tracé/m.e.r.-procedure ingebed (zie bespreking hierna). Deze fase start met een positief planstudiebesluit en mondt uit in het tracébesluit waarmee bepaald wordt of, waar en hoe het project zal worden uitgevoerd.

### **III. Realisatie ("wanneer?")**

Voordat het project daadwerkelijk aangelegd kan worden, dient eerst de financiële go/no go beslissing te worden genomen: het uitvoeringsbesluit (= beslissing tot opname in realisatieprogramma MIT). Dit besluit is een voorwaarde om het project definitief te kunnen gunnen aan een marktpartij (V&W 2004). Als ook de aanbesteding is afgerond, kan de daadwerkelijke uitvoering beginnen. Uiteindelijk mondt dit uit in oplevering van het uitgevoerde project voor beheer en onderhoud (= beslissing om het project af

---

te voeren van de MIT-programmering). De besluitvorming over en financiering van beheer en onderhoud verlopen niet via het MIT, maar via de begroting in het kader van "Wegbeheer" (zie kader). Bij innovatieve aanbesteding met contractvormen als DBM, DBFM<sup>2</sup> kunnen exploitatie, beheer en onderhoud (deels) doorlopen via de MIT-begroting. Zo lopen bij beschikbaarheidsvergoedingen die beginnen na ingebruikname de financiële verplichtingen door via het MIT. Hetzelfde geldt voor langdurige kwaliteitsverplichtingen waarin wordt voorzien in beheer en onderhoud.

Voor infrastructuurprojecten die onder de tracé/m.e.r.-plicht vallen is de planstudiefase weer onder te verdelen in een aantal deelfasen waarin het tracébesluit stapsgewijs wordt voorbereid (zie volgende paragraaf). Deze fasen zijn gerelateerd aan procedures van de Tracéwet en de Wet milieubeheer.

In de "klassieke" aanpak wordt de aanbesteding pas gestart na het tracébesluit; veelal na uitwerking van het ontwerp in bestekken en het verkrijgen van de benodigde vergunningen e.d. De crux van vervlechting is dat eerder met de aanbesteding wordt gestart, niet pas in realisatiefase maar reeds in de planstudiefase.

#### Meer informatie

- Spelregels voor het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, juni 2004.
- Werkwijzer MIT-Verkenningen Nieuwe Stijl, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, 2002.
- Voor de marktbenadering – of en op welke wijze marktpartijen kunnen participeren – wordt door het Expertisecentrum Opdrachtgeverschap (ECO) een "marktscan" ontwikkeld. Een onderdeel daarvan vormt het "Public Private Comparator" (PPC) instrumentarium dat inzicht geeft in de mogelijk te behalen maatschappelijke financiële meerwaarde van PPS uitvoering t.o.v. een publieke aanpak. Voor meer informatie: Expertisecentrum Opdrachtgeverschap (ECO), Bouwdienst, tel. 030-2857600
- Voor meer informatie over de verkenningen en planstudiefasen in het MIT-proces kunt u terecht bij het Tracé/m.e.r.-centrum (TMC), Dienst Weg- en Waterbouwkunde, tel. 015-2518478; <http://www.venwnet.minvenw.nl.rws/dww/tracemer/>
- Voor meer informatie over de realisatiefase en over instrumenten als PRI-kostenramingen, PPI-planningen, life-cycle cost management (LCCM), risicoanalyses (Risman), inkoopplannen e.d., kunt u terecht bij het Expertisecentrum Opdrachtgeverschap (ECO), Bouwdienst, tel. 030-2858011.
- Voor meer informatie over de beheer- en onderhoudsfase en "Wegbeheer" systematiek kunt u terecht bij het Beheer & Onderhoudshuis, Dienst Weg- en Waterbouwkunde, tel. 015-2518518.

<sup>2</sup> DB(F)M staat voor Design Build (Finance) Maintain. In plaats van "Build" wordt ook wel de term "Construct" gebruikt (DC(F)M).

---

### 2.3 Tracé/m.e.r.-procedure

De Tracéwet<sup>3</sup> bevat regels voor de besluitvorming met betrekking tot de aanleg of wijziging van hoofdwegen, landelijke railwegen en hoofdvaarwegen. De Tracéwet heeft ten doel te voorzien in een doelmatige procedure voor de totstandkoming en tijdige tenuitvoerlegging van besluiten met betrekking tot de aanleg of wijziging van de hoofdinfrastructuur. De tracéwet-procedure is gekoppeld aan de procedure van de milieueffect-rapportage (m.e.r.), die geregeld is in de Wet milieubeheer (Wm, Hoofdstuk 7) en het Besluit milieu-effectrapportage 1994. Beide procedures zijn volledig geïntegreerd in de zogenaamde “tracé/m.e.r.-procedure”.

De tracé/m.e.r.-procedure is van toepassing op hoofdwegen, landelijke railwegen en hoofdvaarwegen. Het betreft de verbindingen die opgenomen zijn op de kaarten, die behoren bij een van kracht zijnde planologische kernbeslissing (pkb). Op dit moment is dat het Structuurschema Verkeer en Vervoer II (SVV-II) maar in de toekomst zal de Nota Mobiliteit de onderliggende pkb worden. Voor hoofdwegen wordt de tracé/m.e.r.-procedure gevolgd bij aanleg en bij wijziging in de gevallen (in artikel 2, tweede lid, Tw):

- a. Een wijziging van een hoofdweg, die bestaat uit de ombouw van een weg tot autosnelweg.
- b. Een verbreding van een hoofdweg met één of meer rijstroken, indien het te verbreden weggedeelte twee knooppunten of aansluitingen met elkaar verbindt.

Voor deze in de wet genoemde gevallen is het volgen van de tracé/m.e.r.-procedure verplicht. Het is niet mogelijk om in andere gevallen over te gaan tot een vrijwillige toepassing van de Tracéwet.

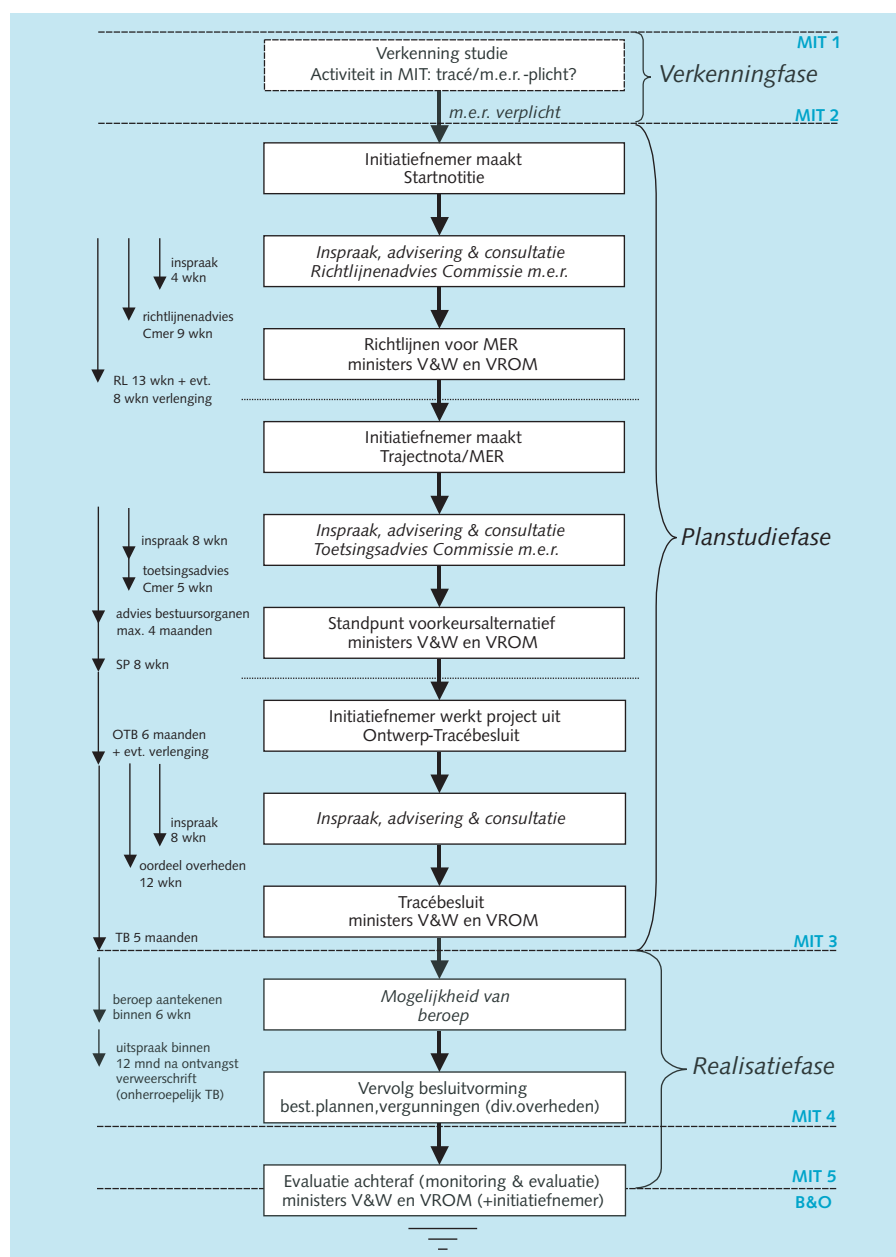
Bij de tracé/m.e.r.-procedure is er sprake van een vaste taak- en rolverdeling tussen de verschillende partijen. De minister van V&W is bevoegd gezag (in de praktijk wordt deze rol vervuld door de bestuurskern V&W – DGP, DGTL of DGW) tezamen met de minister van VROM. De minister van V&W is ook altijd initiatiefnemer (deze rol wordt in de praktijk vervuld door Rijkswaterstaat en bij spoor door Prorail). Andere partijen zoals provincies, gemeenten maar ook marktpartijen kunnen alleen *mede*-initiatiefnemer zijn van een infrastructuurproject dat de tracé/m.e.r.-procedure doorloopt. Voorts zijn andere partijen betrokken als adviseurs of als insprekers (Commissie m.e.r., Inspecties LNV, VROM, OCW, andere overheden (provincies, waterschappen, gemeenten), omwonenden en andere belanghebbenden).

<sup>3</sup> De Tracéwet (Tw) is 1 januari 1994 in werking getreden en sindsdien meerdere malen gewijzigd. Verwacht wordt dat in de tweede helft van 2005 een wijziging van de Tracéwet van kracht wordt. Het wetsvoorstel voorziet in een verkorte procedure die gaat gelden voor de wijziging van bestaande hoofdinfrastructuur (uitbreidingprojecten ook wel verbreding-, benuttingprojecten). Zie voor meer informatie Bijlage 3.

De tracé/m.e.r.-procedure bestaat uit verschillende fasen waarbij steeds door de initiatiefnemer een document wordt opgesteld en door het bevoegd gezag een beslissing wordt genomen (figuur 2.2):

- startnotitie en richtlijnen
- trajectnota/MER en standpunt
- ontwerp-tracébesluit en tracébesluit (voorbereiding en vaststelling)
- vervolg (uitvoering en evaluatie).

Figuur 2.2:  
De tracé/m.e.r.-procedure, met daarbij aangegeven de MIT-fasen en termijnen<sup>4</sup>.



<sup>4</sup> Naar verwachting wordt medio 2005 de wijziging van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van kracht waardoor de inspraaktermijnen over trajectnota/MER en ontwerp-tracébesluit 6 weken wordt.

---

#### Meer informatie

- Brochure Tracéwet, Centrale Directie Juridische Zaken (CDJZ), 2000.
- Handleiding wet- en regelgeving tracé/m.e.r.-procedure, Tracé/m.e.r.-centrum DWW, juli 2000.
- Handleiding voor de tracé/m.e.r.-procedure, Tracé/m.e.r.-centrum DWW, december 2000.
- Handreiking ontwerpen en milieu 2001, Tracé/m.e.r.-centrum DWW, RWS Zuid-Holland, 2001.
- Procedureloper tracé/m.e.r.-procedure / informatieoverzicht m.e.r.- en planstudies, Tracé/m.e.r.-centrum DWW, december 2004
- Handleiding milieueffectrapportage, Besluiten voor een leefbaar Nederland, Ministerie VROM, Koninklijke Vermande, 1994.
- Teksten regelgeving milieueffectrapportage, Ministerie VROM, Koninklijke Vermande, juni 1999.

#### Startnotitie en richtlijnen

Aanleiding voor een tracé/m.e.r.-procedure vormt de constatering dat er sprake is van een bepaald verkeers- en vervoersprobleem. Hiervoor zal doorgaans een verkenning zijn uitgevoerd (zie vorige paragraaf). De beslissing om een tracéwetprocedure te starten wordt genomen door de minister van Verkeer en Waterstaat in overeenstemming met de minister van VROM (artikel 2a Tw). De procedure begint feitelijk met de bekendmaking van een startnotitie, waarin het voornemen om het geconstateerde probleem op te lossen is weergegeven. Deze startnotitie vormt tevens het formele, wettelijke begin van de m.e.r.-procedure. De startnotitie wordt opgesteld door de initiatiefnemer (Rijkswaterstaat, of Prorail bij spoorwegen). Hierin wordt de formele afbakening van het project aangegeven (het is als het ware een plan van aanpak, een onderzoeksvoorstel). Probleem en doelstelling moeten worden aangegeven – hiervoor dient de verkenning als basis – evenals de voorgenomen activiteit en de te onderzoeken alternatieven en relevante effecten (de scope van het project). Ook moet een overzicht worden gegeven van de eerder genomen en nog te nemen besluiten. Tevens wordt een overzichtskartaal van het gebied opgenomen met daarop indicatief aangegeven de voorgenomen activiteit en de alternatieven.

Hoewel niet wettelijk verplicht, is het gebruikelijk om voor de alternatieven een raming toe te voegen die is opgesteld met behulp van de PRI-systeem (PRI = Projectenramingen Infrastructuur). Het detailniveau is overeenkomstig dat van een verkenning, d.w.z. met een variatiecoëfficiënt van  $\pm \leq 50\%$ . Doorgaans zal veel van de informatie, die nodig is voor een startnotitie, kunnen worden gebaseerd op de verkenning.

Aan de hand van de startnotitie vindt inspraak en advisering plaats over de gewenste inhoud en aanpak van de op te stellen trajectnota/milieueffectrapport (TN/MER). De Commissie m.e.r. stelt een advies voor de richtlijnen op. Op basis hiervan en andere advisering en inspraak geeft het bevoegd gezag de definitieve richtlijnen voor de trajectnota/MER aan de initiatiefnemer. Deze richtlijnen omvatten eisen voor onderzoek en kunnen worden gezien als een soort programma van eisen.



---

#### Meer informatie

- Handleiding start tracé/m.e.r.-procedure, Tracé/m.e.r.-centrum DWW, september 1999.

#### Trajectnota/MER en standpunt

Vervolgens worden de trajectnota en het MER opgesteld. De Tracéwet bepaalt dat beide studies gelijktijdig en in onderlinge samenhang worden voorbereid; ze worden in één document – de trajectnota/MER – geïntegreerd. De inhoudseisen zijn vastgelegd in artikel 4 Tw, artikel 7.10 Wm en de in de vorige fase specifiek opgestelde richtlijnen. De belangrijkste eisen betreffen dat in de trajectnota/MER de probleemanalyse nader wordt onderbouwd en de alternatieven uit de richtlijnen verder worden uitgewerkt. Soms worden voor een bepaald knelpunt nog extra varianten uitgewerkt.

Voor de vervlechting is relevant dat het wettelijk verplicht is om de referentiesituatie en het “meest milieuvriendelijke alternatief” te beschrijven in een MER. De referentiesituatie omvat de bestaande toestand en autonome ontwikkeling. Soms is deze te beschouwen als een reëel alternatief (afhankelijk van de aard van de probleem/doelstelling), dan wordt het ook wel het “nulalternatief” genoemd. Voor het “meest milieuvriendelijke alternatief” (MMA) zijn twee benaderingen gebruikelijk: of het vooraf benoemen en uitwerken van een MMA, of het na uitwerking van de alternatieven bepalen welk alternatief het beste scoort voor het milieu en vervolgens aan dit alternatief bepaalde extra mitigerende maatregelen toevoegen tot een MMA. Vanwege de Tracéwet moet ook worden onderzocht of in de verkeers- en vervoerbehoefden kan worden voorzien zonder aanleg of wijziging van de hoofdweg (in dit verband wordt ook wel gesproken van nul-plus en openbaar vervoer alternatieven). Als uit de inspraak en advisering over de startnotitie nieuwe alternatieven naar voren komen, kan het nodig zijn deze eveneens te beschouwen. De tracé/m.e.r.-procedure vereist dat wordt gemotiveerd welke alternatieven worden onderzocht en dat alle redelijkerwijs in ogenschouw te nemen alternatieven worden beschreven in de trajectnota/MER.

Van de alternatieven (en varianten) moeten de effecten worden bepaald en een kostenraming worden gemaakt. Ook moet worden nagegaan welke mitigerende (en compenserende) maatregelen mogelijk zijn om de milieueffecten van de alternatieven te beperken. Doorgaans wordt er een overzicht gemaakt voor de onderlinge vergelijking van de alternatieven en varianten op hun mate van doelbereiking, (milieu-) effecten en kosten. De benodigde PRI-raming heeft in deze fase een variatiecoëfficiënt van  $\pm \leq 25\%$ .

Het detailniveau van een trajectnota/MER is doorgaans vrij globaal. Een trajectnota/MER bevat overzichtskaarten van 1:50.000 en detailkaarten van ten minste 1:10.000. De trajectnota/MER betreft met name politiek-bestuurlijke beslisinformatie ten behoeve van de standpuntbepaling. Een goed overleg met het bevoegd gezag, andere overheden en belangenorganisaties in de regio blijkt van belang te zijn. Afwijken van de richtlijnen (bijvoorbeeld met betrekking tot alternatieven) is mogelijk mits dit goed gemotiveerd gebeurt om zo stappen terug en vertraging te voorkomen.

---

Na acceptatie door het bevoegd gezag wordt de trajectnota/MER gepubliceerd en vindt er formeel inspraak en advisering plaats. De Commissie m.e.r. stelt een toetsingsadvies op waarin zij de trajectnota/MER toetst aan de hand van de wettelijke eisen, richtlijnen, wetenschappelijk-technische kwaliteit en de inspraakreacties.

Na deze inspraak- en adviseringsronde bepaalt de minister van V&W, in overeenstemming met de minister van VROM, het standpunt met betrekking tot de voorgenomen activiteit. Dit dient binnen acht weken na het verstrijken van de termijn voor de advisering door de betrokken bestuursorganen over de trajectnota/MER te gebeuren. Het standpunt kan inhouden dat de procedure wordt stopgezet. Meestal zal het standpunt inhouden dat wordt doorgedaan met het project. In dat geval wordt aangegeven welk tracé de voorkeur verdient. Indien het standpunt betrekking heeft op een nog niet in de trajectnota/MER uitgewerkt tracé zal een aanvulling hierop gemaakt worden tijdens de uitwerking in het ontwerp-tracébesluit, mits de probleem- en doelstelling hetzelfde blijven (anders is een aanvulling of nieuwe trajectnota/MER nodig).

#### Meer informatie

- Handleiding voor de trajectnota/MER, Tracé/m.e.r.-centrum DWW, maart 2003.

#### Ontwerp-tracébesluit en tracébesluit

Het in het standpunt opgenomen voorkeurstracé wordt door de initiatiefnemer binnen 6 maanden na het uitbrengen van het standpunt uitgewerkt tot een ontwerp-tracébesluit (OTB). Het ontwerp-tracébesluit onderbouwt en legt het benodigde ruimtebeslag nauwkeurig vast op detailkaarten van tenminste 1:2.500 en overzichtskaarten van 1:20.000 (= vergelijkbaar met bestemmingsplannen). In afstemming met het ontwerp, de maatregelen en voorzieningen worden een akoestisch onderzoek, een landschapsplan en een compensatieplan opgesteld. Voorts geeft het ontwerp-tracébesluit aan wat de voorgenomen hogere waarden voor de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting zijn. De afwijking van het voorkeurstracé mag ten hoogste 2m verticaal en 100m horizontaal bedragen<sup>5</sup>. De benodigde PRI-raming van de kosten heeft in deze fase een variatiecoëfficiënt van  $\pm \leq 15\%$ . Bij het (ontwerp)tracébesluit dient een evaluatieprogramma te worden gevoegd dat aangeeft wanneer en op welke wijze de evaluatie van de milieueffecten wordt verricht (artikel 7.37 Wm).

Het OTB wordt wederom ter inzage gelegd en de betrokken bestuursorganen (zoals provincies en gemeenten) krijgen 12 weken de tijd om hun oordeel te geven. De reacties uit inspraak, advisering en consultatie kunnen aanleiding

<sup>5</sup> Deze bepaling is opgenomen in artikel 4 Tw in verband met het wel of niet benodigd zijn van een aanvulling op het MER. Aangenomen is dat bij wijzigingen die vallen binnen 2m verticaal en 100m horizontaal er in principe geen grote milieueffecten zullen optreden die een aanvulling of een nieuw MER vergen.

---

zijn om de plannen aan te passen. Kleine wijzigingen kunnen worden verwerkt in het tracébesluit. Bij grote wijzigingen (bijvoorbeeld een ander geografisch verloop van het tracé) dient dit via een gewijzigd OTB te gebeuren dat wederom ter inzage wordt gelegd.

De minister van V&W stelt, in overeenstemming met de minister van VROM, binnen 5 maanden na vaststelling van het OTB het tracé vast onder opgave van redenen en met een toelichting op het tracé. De bijgevoegde PRI-raming van de kosten heeft een variatiecoëfficiënt van  $\pm \leq 15\%$ . Tegen dit tracébesluit is binnen 6 weken na ter inzage legging beroep mogelijk bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Bij een beroep dient de Afdeling binnen 12 maanden na ontvangst van het verweerschrift uitspraak te doen (deze termijn kan worden verlengd met maximaal 3 maanden).

#### Meer informatie

- Handleiding voor de OTB/TB- fase, Tracé/m.e.r.-centrum DWW, december 2000.

#### Vervolg

Na het tracébesluit volgt de voorbereiding van de uitvoering. Het tracébesluit dient hierbij in beginsel 1:1 te worden uitgewerkt; de ruimte voor afwijken is marginaal. Met behulp van zogenaamde "flexibiliteitsbepalingen" kan toch nog enige ruimte worden geboden ter beheersing van bijvoorbeeld onzekerheden. Het gaat hierbij om onderdelen van het tracébesluit die een marge aanduiden waarbinnen de plaatsbepaling – zowel verticaal als horizontaal – bij de uitvoering mag afwijken. Gezien de nauwkeurigheid van het ontwerp (1:2.500), wordt bijvoorbeeld bepaald dat het definitieve ontwerp 0,5 m omhoog, 0,5 m omlaag en 2 m naar weerszijden mag afwijken. Dit is bijvoorbeeld gedaan bij het project HSL-Zuid. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft dergelijke flexibiliteitsbepalingen geaccepteerd mits er wordt bepaald dat de verschuivingen geen negatieve effecten met zich meebrengen. Flexibiliteitsbepalingen kunnen derhalve relevant zijn bij vervlechting doordat ze de ruimte, die het tracébesluit laat aan de uitvoerende marktpartij, enigszins kunnen vergroten.

Het tracébesluit geldt als een vrijstelling voor het bestemmingsplan (als artikel 19 WRO); het werkt rechtstreeks door in het ruimtelijke beleid van de gemeenten. Voor de realisatie van een tracé zijn doorgaans vele vergunningen nodig, zoals bouwvergunningen, vergunningen ingevolge milieu-, waterstaats- en natuurbeschermingswetgeving. Daarnaast zijn vergunningen nodig ingevolge verordeningen van provincies, gemeenten en waterschappen. In de Tracéwet is voorzien in een gecoördineerde vergunningverlening (artikel 20 Tw), waarmee onder regie van het Rijk de verschillende vergunningprocedures parallel worden geschakeld en op basis van één uniforme regeling worden afgewikkeld. Alle procedures beginnen op hetzelfde moment en worden binnen hetzelfde tijdsbestek afgerond. De wet staat overigens wel fasering toe. Als een bestuursorgaan weigert (tijdig) een aangevraagde vergunning te geven, dient de minister zelf een beslissing te

---

nemen. Indien de benodigde gronden niet via minnelijke verwerving kunnen worden aangekocht, zal tot onteigening moeten worden overgegaan. De Tracéwet bevat enkele onteigeningsrechtelijke bepalingen (zo kan dagvaarding reeds plaatsvinden nadat het tracébesluit is vastgesteld).

Het vastgestelde ontwerp uit het tracébesluit zal moeten worden uitgewerkt in bestekken waarin de plaats, omvang, materiaal en kwaliteit van tot stand te brengen objecten worden aangegeven. Ook moet de fasering van de werkzaamheden gedetailleerd worden uitgewerkt. De uitvoering kan daadwerkelijk starten als in de begroting de financiële middelen beschikbaar zijn. Als er onvoldoende financiële middelen zijn om met de uitvoering te beginnen komt het project nog tijdelijk "in de wacht te staan". In relatie met aanbestedingsprocedures is het van belang om te beseffen dat de houdbaarheid van een tracébesluit beperkt is. Binnen 3 jaar na het van kracht worden van het tracébesluit moet het project zijn opgenomen in de realisatietabel (d.w.z. de middelen beschikbaar zijn) en binnen 10 jaar na het onherroepelijk worden van het tracébesluit dient de uitvoering begonnen te zijn (artikel 18 Tw).

De daadwerkelijke uitvoering kan starten na het uitvoeringsbesluit – waarbij de benodigde PRI-raming van de kosten een variatiecoëfficiënt van  $\pm \leq 10\%$  heeft (zie ook paragraaf 2.2). Vanwege de Wet milieubeheer is er de verplichting voor het bevoegd gezag om achteraf (tijdens uitvoering en/of gebruiksfase) de milieueffecten te evalueren van de activiteit waartoe is besloten. In de praktijk zal deze "evaluatie achteraf" door de initiatiefnemer worden uitgevoerd.

#### Meer informatie

- Handleiding beroepsprocedures Tracéwet, Tracé/m.e.r.-centrum DWW, juni 2000.
- Werkwijzer evaluatie milieueffecten hoofdwegenprojecten, leidraad voor de evaluatie achteraf bij m.e.r., Tracé/m.e.r.-centrum DWW, februari 2003.

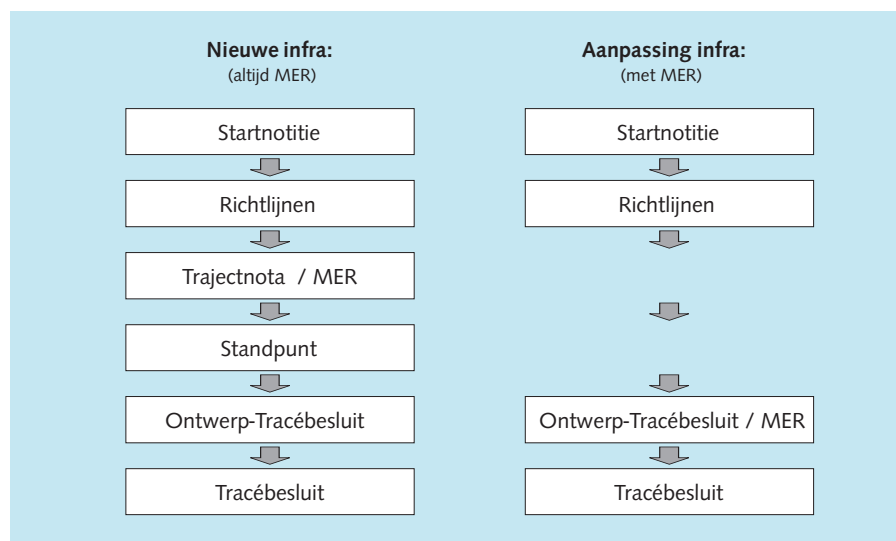
#### Toekomstige ontwikkelingen: de verkorte procedure ingevolge de wijziging van de Tracéwet

Naar verwachting zal in 2005 de wijziging van de Tracéwet in werking treden. De belangrijkste wijziging in relatie tot vervlechting is de verkorte procedure die zal gaan gelden ingeval van aanpassing van bestaande hoofdinfrastructuur (bijv. verbreding, benuttingprojecten bij hoofdwegen)<sup>6</sup>. De verkorte tracéwetprocedure houdt in de kern in dat voor de meeste infrastructurele projecten de fasen van trajectnota en standpunt zullen komen te vervallen. In figuur 2.3 worden de fasen uit de huidige tracéwetprocedure en die uit de

<sup>6</sup> Een andere voorgenomen wijziging betreft de verplichting om ook de planologische implicaties voor de bredere omgeving van het tracébesluit reeds in een vroeg stadium van de besluitvorming (in de trajectnota) in beeld te brengen. Dit is, met name bij projecten waarbij tevens sprake is gebiedsontwikkeling, relevant voor de vervlechting van procedures (zie ook hoofdstuk 5).

verkorte procedure naast elkaar gezet. Het wetsvoorstel brengt geen wijziging aan in de wettelijke procedure voor de aanleg van nieuwe hoofdinfrastructuur (zie ook Bijlage 3).

*Figuur 2.3:  
Vergelijking van de uitgebreide en de (nieuwe)verkorte tracéwetprocedure (met MER)<sup>7</sup> na wijziging van de Tracéwet.*



De verkorte tracéwetprocedure verloopt voor een belangrijk deel vergelijkbaar met de huidige tracéwet-procedure. Indien het project m.e.r.-plichtig is begint de procedure eveneens met het opstellen van een startnotitie en richtlijnen. Doordat een afzonderlijke trajectnota- en standpuntfase ontbreekt, wordt het MER parallel opgesteld aan het ontwerp-tracébesluit (OTB/MER). De onder-zochte alternatieven beperken zich tot verbreding- en/of benuttingalternatieven (voor nieuw aanleg blijft de huidige, uitgebreidere, procedure gelden) en het meest milieuvriendelijke alternatief. Evenals bij de huidige procedure kan daarnaast de referentiesituatie in sommige gevallen worden beschouwd als een reëel alternatief (het nulalternatief). De uitwerking van deze alternatieven is direct op "OTB niveau" en zal daarmee doorgaans gedetailleerder zijn dan tot op heden gebruikelijk in de TN/MER. De eisen aan het ontwerp-tracébesluit zijn gelijk aan die van het ontwerp-tracébesluit in de huidige tracéwetprocedure (zie aldaar). Ook hier legt het ontwerp-tracébesluit het benodigde ruimtebeslag nauwkeurig vast op detailkaarten van tenminste schaalniveau 1:2.500 en overzichtskaarten van 1:20.000 (= vergelijkbaar met bestemmingsplannen) en de benodigde PRI-raming van de kosten heeft in het OTB/MER een variatiecoëfficiënt van  $\pm \leq 15\%$ .

Anders is dat bij het OTB/MER direct wordt aangegeven welk alternatief de voorkeur heeft (aangezien er geen aparte standpuntbepaling is). Deze keuze wordt definitief met het vaststellen van het tracébesluit. Het OTB/MER wordt ter inzage gelegd en er vindt inspraak en advisering plaats. De Commissie m.e.r. stelt een toetsingsadvies op waarbij ze de OTB/MER toetst aan de wettelijke eisen, richtlijnen wetenschappelijk-technische kwaliteit en

<sup>7</sup> Naar aanleiding van de recente jurisprudentie zal bij toepassing van de verkorte tracéwet-procedure tevens m.e.r.- plicht gelden. Voor meer informatie zie Bijlage 3.

---

inspraakreacties. De reacties uit inspraak, advisering en consultatie kunnen aanleiding zijn om de plannen aan te passen. Tegen het tracébesluit is beroep mogelijk bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Een andere ontwikkeling op het gebied van regelgeving die (op termijn) relevant voor vervlechting zal zijn, is dat bij het Ministerie van VROM een wetsvoorstel in voorbereiding is voor wijziging van de regeling milieueffectrapportage in de Wet milieubeheer ("herijking m.e.r."). In de voorstellen worden enkele verplichtingen die op dit moment nog gelden voor alle milieu-effect-rapportages geschrapt. Dit betreft de startnotitie, de richtlijnen, en het meest milieuvriendelijke alternatief; deze zullen alleen nog in specifieke gevallen verplicht zijn.

#### Meer informatie

- Wijziging van de Tracéwet (tweede tranche), Tweede kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29859, nrs.2-3.
- Voorstellen herijking milieueffectrapportage, Ministerie VROM, 2004.
- Voor vragen over de juridische aspecten rondom de wijziging van de Tracéwet kan contact opgenomen worden met de Hoofddirectie Juridische Zaken (HDJZ) van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, tel. 070-3518050.
- Ook kunt u terecht bij het Tracé/m.e.r.-centrum (TMC), Dienst Weg- en Waterbouwkunde, Rijkswaterstaat, tel. 015-2518478.

#### Conclusies voor vervlechting

Uit de voorgaande bespreking blijkt dat in de tracé/m.e.r.-procedure stapsgewijs naar een tracébesluit wordt toegewerkt. Het *tracébesluit neemt een centrale plaats in*: het bepaalt de ruimtelijke ligging (het tracé), het is net als een bestemmingsplan direct voor de burger bindend, en op basis van het besluit kan worden onteigend. Ook de vervolgbesluitvorming over vergunningen e.d. wordt sterk bepaald door het genomen tracébesluit (dit betreft ondermeer de gecoördineerde vergunningverlening, artikel 20 Tw). Tenslotte concentreren mogelijkheden voor beroep zich op het tracébesluit (ingevolge artikel 25c Tw). Bij veel projecten wordt dan ook in beroep gegaan tegen het tracébesluit.

Als gevolg van dit alles gelden er *strengere eisen* t.a.v. zorgvuldigheid van het tracébesluit en de totstandkomingsprocedure. Dit betekent ondermeer een forse inspanningsverplichting tot open consultatie/overleg met andere partijen en zorgvuldig omgaan met inspraakreacties en advisering (goed gemotiveerd wel/niet meenemen in trajectnota/MER, standpunt en (ontwerp)tracébesluit). Bij vervlechting is dit een belangrijk aandachtspunt: deze noodzaak tot een open, zorgvuldige tracé/m.e.r.-procedure kan spanning opleveren met het karakter van de aanbestedingsprocedure waar strakke vooraf bepaalde kaders en vertrouwelijkheid een belangrijke rol spelen.

Voorts is van belang dat tracé/m.e.r.-projecten veelal een *lange doorlooptijd* kennen zeker in verhouding tot de doorlooptijd die gebruikelijk is bij aanbesteding. Dergelijke infrastructuurprojecten kennen een basisdoorlooptijd

---

van startnotitie tot tracébesluit van zo'n 5 jaar. Overigens ligt deze lange doorlooptijd niet zozeer aan de wettelijke procedures als wel aan zaken als complexiteit van wegenprojecten en hun omgevingskenmerken<sup>8</sup>.

Het is de vraag of de *verkorte procedure* belangrijk wordt voor vervlechting met de aanbestedings-procedure. Dit omdat de meerwaarde van een vroege vervlechting bij eenvoudige verbreding / benuttingprojecten beperkt lijkt. De behoefte aan vroege marktinschakeling (voor bijvoorbeeld innovatie) zal doorgaans beperkter zijn bij technisch eenvoudiger projecten (zie ook hoofdstuk 5). Overigens lijken de verschillen voor de vervlechting ten opzichte van de huidige ("uitgebreide") tracé/m.e.r.-procedure beperkt te zijn (zie hiervoor). Om deze redenen wordt in de hiernavolgende hoofdstukken van deze werkwijzer uitgegaan van de huidige "uitgebreide" tracé/m.e.r.-procedure.

Gedurende het planvormingsproces neemt de *ruimte voor alternatieven* af (zie bijlage 4). De ruimte voor alternatieven is van wezenlijk belang voor vervlechting met de aanbestedings-procedure (relatie met de ruimte voor de markt en gevolgen voor het programma van eisen in het kader van de aanbesteding). In de praktijk is daarbij het standpunt te beschouwen als het belangrijkste beslismoment. Na het standpunt blijft nog maar één alternatief over (het voorkeurstracé) en is de ruimte voor oplossingen wezenlijk ingeperkt. Niettemin worden ook voor en na het standpunt beslissingen genomen die van invloed zijn op de vervlechting met aanbestedingsprocedures (zie bijlage 4).

Voor de vervlechting van de tracé/m.e.r.-procedure met de aanbestedings-procedure is een aantal *momenten* van belang (zie tabel 2.1).

<sup>8</sup> Voor meer informatie over doorlooptijden van tracé/m.e.r.-procedures, zie het onderzoeksrapport "Tijdplan, doorlooptijden van verkenningen en planstudies" (TMC,2003) en de evaluatie naar de werking van Tracéwet "Op de goede weg" (HDJZ, 2002).

Tabel 2.1: Momenten in de tracé/m.e.r.-procedure van belang voor vervlechting met bijbehorende aandachtspunten.

Moment tracé/m.e.r.-procedure	Aandachtspunt voor vervlechting
Opstellen startnotitie a.d.h.v. verkenning	Formuleren probleem- en doelstelling project en de scope van de studie (welke alternatieven, effecten, besluiten zijn uitgangspunt, welke methoden en welk detailniveau).
Vaststellen richtlijnen a.d.h.v. startnotitie en inspraak/advisering	Vaststellen van de scope van de studie. Van belang: welke alternatieven, welke effecten, welke besluiten zijn uitgangspunt, welke methoden, welk detailniveau.
Opstellen trajectnota/MER a.d.h.v. richtlijnen	Verwerken alternatieven en effectbepaling daarvan in trajectnota. Van belang: detailniveau (detailkaarten 1:10.000), vergelijkbaarheid alternatieven, navolgbaarheid, presentatie e.d.
Vaststellen standpunt a.d.h.v. trajectnota/MER en inspraak/advisering	Vaststellen voorkeursalternatief t.b.v. standpunt. Hierbij is van belang verwerking van resultaten van inspraak en advisering (o.a. toetsingsadvies Cie. m.e.r.) over trajectnota/MER.
Opstellen ontwerp-tracébesluit a.d.h.v. standpunt	Voorkeurstracé moet in meer detail worden uitgewerkt (1:2.500). Marges bij uitwerking OTB max. 2m verticaal, 100m horizontaal. "Inspanningsverplichting": belang goede consultatie van betrokken overheden en belanghebbenden die mogelijk geschaad worden.
Vaststellen van het tracébesluit a.d.h.v. OTB en inspraak/ advisering	Goede motivatie tracébesluit, waarbij rekening houden met ingebrachte reacties van overheden, belanghebbenden. Tracébesluit bij uitvoering in beginsel 1:1 volgen. M.b.v. "flexibiliteitsbepalingen" kan nog enige ruimte worden geboden mits de verschuivingen geen negatieve effecten hebben.
Onherroepelijk tracébesluit	Onherroepelijk worden tracébesluit na evt. beroep Afdeling Bestuursrecht-spraak van de Raad van State. Beroepstermijn is 6 weken; de uitspraak van de Afdeling vindt binnen 12 maanden plaats na ontvangst verweerschrift. Bij eventueel beroep mag alvast gestart worden met de realisatie, tenzij een voorlopige voorziening wordt gegeven door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.



---

## 2.4 Aanbestedingsprocedures

Voor vervlechtingprojecten zal gelden dat deze de omvang het drempelbedrag voor Europees aanbesteden ruim zullen overschrijden. Voorjaar 2004 is in Europa een nieuwe Algemene Richtlijn van kracht geworden (Richtlijn 2004/18/EG, hierna de "Algemene Richtlijn"). Deze Algemene Richtlijn combineert de voorheen afzonderlijke Richtlijnen Werken, Diensten en Leveringen. Deze Algemene Richtlijn zal medio 2005 worden geïmplementeerd in Nederland. Tegelijkertijd zal een nieuw Aanbestedingsreglement 2005 (hierna ARW2005) het ARW2004 vervangen<sup>9</sup>. Het nieuwe ARW2005 zal zijn gebaseerd op de nieuwe Richtlijn. Vanaf dat moment dient Rijkswaterstaat in overeenstemming met de ARW2005 aan te besteden. Dit moment is al snel aangebroken; de ARW2005 wordt echter nog voorbereid. Daarom wordt de Algemene Richtlijn als uitgangspunt voor deze werkwijzer gekozen. In de Algemene Richtlijn geldt overigens als drempelwaarde voor werken een geraamde waarde boven € 6.242.000 (exclusief BTW).

### Meer informatie

- Voor geïnteresseerden is de Richtlijn 2004/18/EG via [www.ovia.nl](http://www.ovia.nl) te downloaden.

Eerder zijn in dit hoofdstuk de planologische procedures toegelicht. In een "vervlechting-project" worden deze procedures vervlochten met een aanbestedingsprocedure (zie paragraaf 1.1). De markt wordt immers vroeger betrokken in de planvormingfase van een project. Het aanbestedingsrecht kent meerdere aanbestedingsprocedures met elk zijn eigen kenmerken. De Algemene Richtlijn kent de volgende aanbestedingsprocedures:

- de openbare procedure;
- de niet openbare procedure;
- de procedure van gunning door onderhandeling zonder voorafgaande bekendmaking;
- de procedure van gunning door onderhandeling met voorafgaande bekendmaking;
- de concurrentiegerichtte dialoog.

### Gewenste kenmerken voor vervlechting

Voor vervlechting dient een aanbestedingsprocedure te worden gekozen waarmee binnen de kaders van het aanbestedingsrecht meerwaarde kan worden gegenereerd door de inzet van marktpartijen. De gezochte aanbestedingsprocedure dient in ieder geval de volgende kenmerkende mogelijkheden te hebben.

<sup>9</sup> Implementatie zal plaatsvinden via een aangepast Besluit Aanbestedingsregels voor Overheidsaanbestedingen ter vervanging van de huidige Beleidsregels Aanbesteding van Werken. Op grond van dit Besluit dienen tevens de vier Bouwdepartementen het Aanbestedingsreglement 2005 (ARW2005) toe te passen bij de aanbesteding van werken, leveringen en diensten

---

*1. Ontwikkeling oplossingen op basis van een functionele specificatie.*

Zoals in de beschrijving in de vorige paragrafen is toegelicht, begint de planvormingfase van een project op een hoog aggregatieniveau. Indien de vervlechting van de aanbestedingsprocedure met een tracé/m.e.r.-procedure al in de planvormingfase aanvangt, dan ligt het voor de hand dat de opdrachtgever geen uitvraag kan doen naar marktpartijen op basis van een voorgeschreven oplossing. In plaats daarvan worden de functionele eisen vermeld waaraan de gewenste oplossing dient te voldoen. Afhankelijk van hoever het project is gevorderd in de tracé/m.e.r.-procedure worden mogelijke oplossingen door marktpartijen aangedragen en door hen van conceptueel niveau uitgewerkt naar een gedetailleerder niveau. De aanbestedingsprocedure dient ruimte te bieden voor dit ontwerpproces.

*2. Vertrouwelijke dialoog tussen aanbesteder en marktpartij.*

Tijdens het hiervoor beschreven proces van het bedenken en vervolgens uitwerken van een conceptuele oplossing is er behoefte aan een intensieve kruisbestuiving tussen publieke en private partijen. Er is daarbij bijvoorbeeld overleg nodig in hoeverre de ideeën passen in de vraagstelling. De communicatie moet open plaatsvinden. Een marktpartij wenst echter in dit overleg zijn commercieel belang beschermd te zien tegen concurrenten, anders zal hij geen inzicht geven in zijn ideeën. Overleg dient daarom per deelnemer afzonderlijk en in vertrouwen plaats te kunnen vinden.

*3. Fasering in meerdere opvolgende fasen, elke fase af te sluiten met een aanbidding.*

In vervlechtingprojecten is het streven naar overeenkomstige besluitvorming zowel in de aanbestedingsprocedure als in de planologische procedure. Zodra de resultaten niet meer overeenkomen, is doorgaan niet meer mogelijk. Dat betekent dat de verschillende procedures synchronoos moeten lopen in tijd en in inhoud. Lopen de procedures onomkeerbaar uiteen dan stopt één van beide procedures en is de vervlechtingprocedure dus mislukt. In de praktijk zal in dat geval vaak de aanbestedingsprocedure tussentijds worden beëindigd terwijl de planologische procedure doorgaat omdat de bestuurlijke/maatschappelijke noodzaak van het project blijft bestaan. De gewenste aanbestedingsprocedure moet dus een mogelijkheid tot fasering hebben die aansluit op de fasering van de tracé/m.e.r.-procedure. In iedere fase van de aanbesteding dient voortdurend overleg met marktpartijen mogelijk te zijn; zowel voor als na het doen van een aanbidding. De inhoud van de aanbiddingen wordt immers input voor de tracé/m.e.r.-procedure en omgekeerd dienen adviezen, inspraakreacties en publieke besluitvorming weer te worden verwerkt in aanbiddingen.

*4. Competitie over meerdere fasen.*

Als publieke opdrachtgever met een zeker commercieel belang dient de overheid toe te zien op voldoende marktwerking in de aanbestedingsprocedure. Gezien de hiervoor geformuleerde wens tot fasering van een vervlechtingprocedure is het wenselijk dat de aanbestedingsprocedure een competitie tussen marktpartijen in de hand werkt die zich over meerdere fasen uitstrekt. Het competitie element wordt gevormd doordat marktpartijen afvallen door middel van onderlinge vergelijking totdat uiteindelijk één partij overblijft.

---

### **Aanbestedingsprocedures en vervlechting**

De vraag is vervolgens welke van de eerdergenoemde aanbestedingsprocedures kan voldoen aan de hiervoor genoemde kenmerken. Net als de oude Richtlijn Werken kent de Algemene Richtlijn in principe slechts twee procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten: de openbare en de niet-openbare procedure. Beide procedures zijn echter minder geschikt voor vervlechtingprojecten, hoofdzakelijk omdat ze niet voldoen aan de vereiste kenmerken die hiervoor zijn besproken:

- uitgangspunt voor de vraagstelling is een gedefinieerde oplossing in plaats van functionele eisen;
- te beperkte mogelijkheid tot dialoog met marktpartijen;
- te weinig ruimte voor (ontwerp)fasering;
- slechts één moment van aanbidding, de feitelijke aanbesteding.

De procedure van gunning door onderhandeling *zonder* voorafgaande bekendmaking kent zodanig uitzonderlijke toepassingsvoorwaarden dat deze weinig relevantie heeft in deze context.

Naast de voornoemde procedures kan in specifieke uitzonderingsgevallen gebruik worden gemaakt van de procedure van gunning door onderhandelingen *met* voorafgaande bekendmaking (in spreektaal de “onderhandelingsprocedure”). Intussen is genoegzaam bekend dat de onderhandelingsprocedure voldoet aan de vereiste kenmerken, maar dat het één probleem heeft: de procedure is bedoeld om slechts *bij uitzondering* toe te passen. Meestal door uitgebreid te onderbouwen dat voor *dit* complexe infrastructurele werk sprake is van een “buitengewoon geval waarvan de aard en de onzekere omstandigheden een vaststelling vooraf van de totale prijs niet mogelijk maken”<sup>10</sup>, kan in de praktijk een onderhandelingsprocedure worden toegepast.

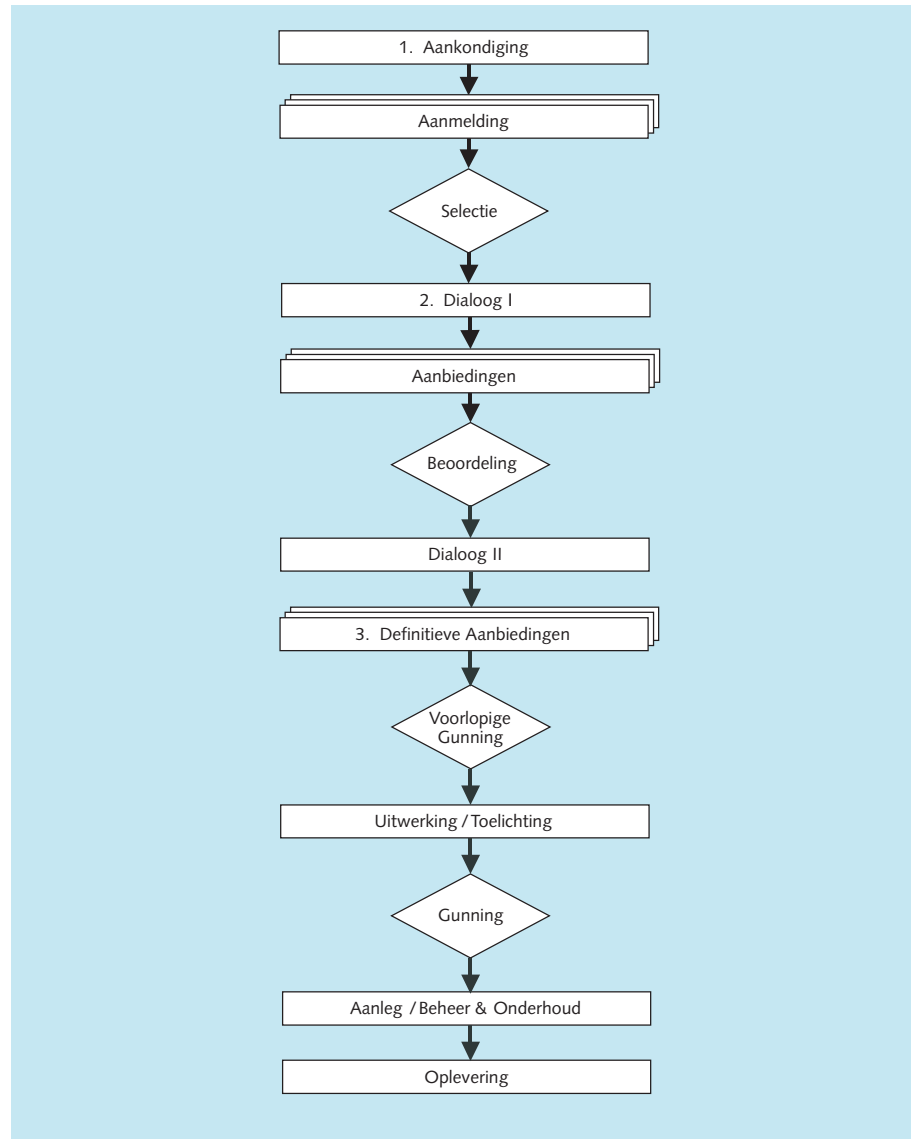
De Europese Commissie heeft de onderhandelingsprocedure echter als uitzondering beschreven. In een poging voor PPS-projecten een gelijkwaardig alternatief te creëren, is daarom in de Algemene Richtlijn een nieuwe procedure beschreven – de concurrentiegerichte dialoog – speciaal bedacht voor de uitvoering van bijzonder complexe projecten. Als toepassingsgrond geldt dat het project zo complex dient te zijn dat de aanbesteder objectief niet in staat moet zijn:

- de technische middelen te bepalen; en/of
- de juridische en/of financiële onderbouwing van een project te specificeren.

De Algemene Richtlijn noemt zelf dat de genoemde omstandigheden met name het geval kunnen zijn bij “omvangrijke geïntegreerde vervoers-infraprojecten”. Natuurlijk zal een project waarbij gekozen is voor vervlechting eerst de tracé/m.e.r.-procedure moeten doorlopen om de vraagstukken van ruimtelijke ordening en inpassing te kunnen beantwoorden. Daarom is het voor de aanbesteder op voorhand onmogelijk te bepalen welke middelen aan de behoefte van het project voldoen. Inzet van de vervlechting

<sup>10</sup> Voor de precieze tekst zie artikel 30 lid 1.b in de Algemene Richtlijn.

Figuur 2.4:  
Aanbestedingsprocedure volgens de concurrentiegerichte dialoog (Europese Algemene Richtlijn, 2004/18/EG).



is juist de markt te bevragen op oplossingen waarbij gaandeweg de aanbestedingsprocedure pas zicht ontstaat op de technische, financiële en juridische consequenties. Vervlechtingprojecten voldoen dus al snel aan de gestelde toepassingsgrond van een bijzonder complex project.

De bewijslast voor een concurrentiegerichte dialoog ligt minder hoog dan bij de onderhandelingsprocedure omdat niet sprake is van een uitzonderingsgrond maar van een toepassingsgrond en bovendien voldoen vervlechtingprojecten bijna per definitie aan de toepassingsgrond. Daarom lijkt de concurrentiegerichte dialoog kansen te bieden voor vervlechtingprojecten. Omdat de concurrentiegerichte dialoog nieuw is, wordt deze procedure hieronder nader beschreven. Daarna wordt beoordeeld of de procedure inhoudelijk goed is "te ritsen" met de tracé/m.e.r.-procedure.

---

### Beschrijving van de concurrentiegerichte dialoog

De concurrentiegerichte dialoog wordt in de Algemene Richtlijn omschreven als een flexibele procedure waarin de aanbestede met iedere gegadigde een dialoog over *alle* aspecten van de opdracht kan houden. De concurrentie mag evenwel niet worden beperkt of verstoord. Figuur 2.4 geeft de aanbestedingsprocedure van concurrentiegerichte dialoog schematisch weer.

De tekst van de Richtlijn is niet geheel eenduidig te interpreteren, maar het volgende lijkt beknopt samengevat de bedoeling (zie ook figuur 2.4):

1. Op basis van de aankondiging in het Europese Publicatieblad melden marktpartijen zich en vindt selectie plaats.
2. Met geselecteerde gegadigden vindt vervolgens “een dialoog plaats met het doel na te gaan en te bepalen welke middelen geschikt zijn om zo goed mogelijk aan de behoeften van de aanbestede te voldoen”.
  - Alle aspecten van de opdracht mogen in de dialoog worden besproken.
  - De aanbestede mag bepalen dat de procedure in opeenvolgende fasen verloopt zodat het aantal te bespreken oplossingen kan worden beperkt aan de hand van de gunningcriteria.
  - Rekening houdend met vereiste flexibiliteit en hoog oplopende kosten van de deelnemers mag de aanbestede bepalen dat op basis van vooraf aangegeven gunningcriteria het aantal inschrijvingen waarover verder wordt gesproken of onderhandeld, gefaseerd wordt beperkt.
  - De aanbestede dient in de dialoofase toe te zien op gelijke behandeling van alle inschrijvers, ondermeer door geen informatie te verstrekken die sommige inschrijvers kan bevoordelen boven andere.
  - Anderzijds mag de aanbestede een voorgestelde oplossing of andere door een gegadigde verstrekte vertrouwelijke inlichtingen niet aan andere deelnemers bekendmaken.
  - De dialoog wordt voortgezet totdat de aanbestede, zonodig na vergelijking, kan aangeven welke oplossing(en) aan zijn behoefte voldoet.
3. De aanbestede verzoekt deelnemers hun definitieve inschrijvingen in te dienen op basis van de voorgestelde oplossing(en).
  - Na definitieve inschrijving mogen inschrijvingen wel worden toegelicht, gepreciseerd en nauwkeuriger omschreven maar de basiselementen in de inschrijving mogen niet meer wezenlijk wijzigen.
  - De aanbestede kiest aan de hand van de gunningcriteria de “economisch voordeligste inschrijving” (laagste prijs is overigens niet toegestaan).

In het aanbestedingsrecht kan doorgaans gekozen worden tussen twee gunningcriteria; “laagste prijs” en “economisch voordeligste inschrijving” (tekst: Algemene Richtlijn). Het eerste criterium spreekt voor zichzelf; het gaat om de laagste prijs. Met de “economisch voordeligste inschrijving” wordt bedoeld dat een inschrijving niet alleen op prijs wordt beoordeeld, maar ook op andere kwalitatieve criteria zoals tijd, risico, milieu. Bij de concurrentie-gerichte dialoog kan dus niet gekozen worden voor “laagste prijs” maar is dit gunningcriterium voorgeschreven. In het vervolg van de werkwijzer wordt de term “inschrijving” niet gebruikt maar “aanbieding”, daarom zal worden gesproken over “economisch voordeligste aanbieding”.

- 
- De inschrijver met de economisch voordeligste aanbieding kan worden verzocht aspecten van zijn inschrijving te verduidelijken op voorwaarde dat dit verzoek de inhoudelijke aspecten van de inschrijving of van de oproep tot mededinging ongewijzigd laat. Na definitieve inschrijving zijn onderhandelingen met meerdere deelnemers niet mogelijk.
  - De aanbesteder kan voorzien in prijzen of betalingen aan deelnemers.

### **Kansen voor vervlechting in de concurrentiegerichte dialoog**

Volgens de Algemene Richtlijn streeft de concurrentiegerichte dialoog flexibiliteit na, zodat de aanbesteder met deze procedure dus expliciet de mogelijkheid krijgt tot maatwerk. Dat is voor vervlechting in ieder geval gunstig want dat betekent dat zo goed mogelijk de aansluiting op de tracé/m.e.r.-procedure kan worden gezocht.

Aan de hand van de eerder geformuleerde, gewenste mogelijkheden kan de toepassing van de concurrentiegerichte dialoog in een vervlechtingprocedure worden beoordeeld.

#### *1. Ontwikkeling oplossingen op basis van een functionele specificatie.*

De concurrentiegerichte dialoog heeft tot doel om in een dialoog tussen de aanbesteder en iedere marktpartij na te gaan welke middelen (oplossingen) zo goed mogelijk aan de behoeften voldoen (Programma van Eisen). Dit is dus in overeenstemming met de voor vervlechting gewenste mogelijkheden.

#### *2. Vertrouwelijke dialoog tussen aanbesteder en marktpartij.*

In een dialoog met iedere gegadigde kan de aanbesteder nagaan welke middelen zo goed mogelijk kunnen voldoen aan de probleemstelling; hierbij mogen *alle* aspecten worden besproken zonder dat vertrouwelijk verstrekte inlichtingen aan anderen bekend mogen worden gemaakt. Dit is gunstig voor vervlechting want een open en vertrouwelijke dialoog tussen aanbesteder en marktpartij is hiermee dus toegestaan. Ook is er ruimte voor "individuele" oplossingen, want "inschrijvers wordt verzocht hun inschrijving te doen op basis van hun oplossing".

#### *3. Fasering in meerdere opvolgende fasen, elke fase af te sluiten met een aanbieding.*

De Algemene Richtlijn vermeldt dat de "dialoog vóór definitieve inschrijving mag worden gefaseerd waarbij inschrijvingen tussentijds worden vergeleken en in aantal beperkt aan de hand van de gunningcriteria".

Maar is het toegestaan om met meerdere marktpartijen ook na een inschrijving te overleggen / onderhandelen? Volgens de Algemene Richtlijn komt de dialoog "ten einde als de aanbesteder kan aangeven welke oplossing voldoet aan de behoefte waarna *definitieve* inschrijvingen volgen". Vervolgens wordt de economisch voordeligste aanbieding bepaald en mogen er geen wezenlijke wijzigingen in de aanbiedingen meer worden aangebracht. Ná definitieve inschrijving luidt het antwoord dus duidelijk "nee". Echter, het woord "definitief" suggereert dat daarvoor "tussentijdse" aanbiedingen zijn ontvangen, waarna het wél is toegestaan een volgende dialoogfase in te gaan.

---

Na beoordeling gaat een beperkt aantal deelnemers door totdat de aanbesteder zover is gevorderd dat hij kan aangeven welke oplossing voldoet aan de behoefte en de definitieve aanbiedingen uitvraagt. Als uit de definitieve aanbiedingen de economisch voordeligste aanbieder is bepaald, kan worden gevraagd deze nog in de aanbesteding te verduidelijken. Er mag echter niet meer worden onderhandeld met meerdere partijen. Op dit punt verschilt de concurrentiegerichte dialoog dus van de onderhandelingsprocedure, waarbij onderhandelen na aanbiedingen *wel* is toegestaan. In een uitwerkingsfase is het onderhandelingselement echter minder van belang. Geconcludeerd wordt dat het is toegestaan de concurrentiegerichte dialoog zodanig in te richten dat meerdere fasen ontstaan die ieder worden afgesloten met een aanbieder.

#### *4. Competitie over meerdere fasen.*

Zoals hiervoor aangegeven is dit toegestaan in de concurrentiegerichte dialoog.

Een aandachtspunt is dat vervlechtingprocedures van nature langdurig zullen zijn en dus gepaard gaan met zeer hoge transactiekosten voor de deelnemende marktpartijen. De Algemene Richtlijn houdt daar al expliciet rekening mee doordat het in de concurrentiegerichte dialoog is toegestaan een bijdrage in de kosten van deelnemers te geven.

Uit het bovenstaande wordt geconcludeerd dat de concurrentiegerichte dialoog evenals de onderhandelingsprocedure goed kan ritsen met de tracé/m.e.r.-procedure.

#### **Meer informatie**

- Voor vragen over PPS, innovatief aanbesteden kunt u contact opnemen met de Directie Markt en Inkoop van Rijkswaterstaat, tel. 070-3516171.
- Voor juridische aspecten rondom de aanbestedingsprocedures kan contact opgenomen worden met de Hoofddirectie juridische zaken (HDJZ) van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, tel. 070-3518050.
- Kenniscentrum PPS, ministerie van Financiën ([www.minfin.nl/pps](http://www.minfin.nl/pps)).
- Projectdirectie Inkoop en Aanbesteding (PIA), ministerie Economische zaken ([www.ovia.nl](http://www.ovia.nl)).
- Aanbestedingsrecht, Pijnacker Hordijk, Van der Bend & Nouhuys, SDU, 2004.
- Naar nieuwe vraag- en aanbodverhoudingen in de bouw, Pijnacker Hordijk en Hebly, Kluwer, 2003.
- PPS: een verkenning van de juridische ruimte, opstellen over publiek-private samenwerking, HDJZ, Den Haag, 2000.
- PPS binnen de Kaders, Petit c.s., Rijkswaterstaat, mei 2002.

---

### **Conclusies voor vervlechting**

Vanuit het aanbestedingsrecht zijn er weinig belemmeringen met betrekking tot vervlechting met tracé/m.e.r.-procedures. In de nieuwe Europese Algemene Richtlijn die medio 2005 in Nederland van kracht wordt, is zelfs getracht meer kansen te bieden voor inbreng van kennis en deskundigheid van private partijen bij bijzondere complexe infrastructurele projecten. Voor vervlechting is het een kwestie van uitwerking binnen de kaders van het aanbestedingsrecht om de gezochte meerwaarde mogelijk te maken. Zowel de onderhandelingsprocedure als de concurrentiegerichte dialoog bieden hiertoe voldoende mogelijkheden.

Van de mogelijke aanbestedingsprocedures lijkt de concurrentiegerichte dialoog het meest in aanmerking te komen voor optimale vervlechting met de tracé/m.e.r.-procedure, omdat de procedure speciaal ontworpen is voor complexe infrastructurele projecten, flexibel is en makkelijker toepasbaar is dan de onderhandelingsprocedure. Voor het vervolg van deze werkwijzer wordt als aanbestedingsprocedure bij vervlechting met een tracé/m.e.r.-procedure uitgegaan van de concurrentiegerichte dialoog. Dit uitgangspunt laat onverlet de mogelijkheid de onderhandelingsprocedure toe te passen. In dat geval is het mogelijk dat de in de volgende hoofdstukken beschreven werkwijze op kleine onderdelen aanpassing behoeft. Op hoofdlijnen zal de vervlechting overeenkomen. In de praktijk zullen projectspecifieke omstandigheden leiden tot een keuze voor een concurrentiegerichte dialoog dan wel een onderhandelingsprocedure.

#### **Tip**

Voor het verkrijgen van meer zekerheid kan in de aanbestedingsprocedure worden geregeld dat gegadigden zich in een verklaring bij aanmelding expliciet akkoord verklaren met de keuze voor een aanbestedingsprocedure en met het te volgen proces van aanbesteding.



---

## 3. Vervlechting op hoofdlijnen

---

### 3.1 Inleiding

In deze werkwijzer is het uitgangspunt dat er wordt gekozen voor vervlechting. Vervolgens is de vraag hoe te vervlechten. Als basis hiervoor zijn in hoofdstuk 2 de planologische en aanbestedings-procedures beschreven. In paragraaf 2.3 zijn daarbij de momenten in de tracé/m.e.r. procedure benoemd die van belang zijn voor vervlechting. Om de gewenste meerwaarde van vervlechting te realiseren, moet vervlechting "slim" worden ingestoken. De meerwaarde zal voor een belangrijk deel moeten voortkomen uit de eerdere betrokkenheid van de markt. Uit de bespreking van de procedures komt naar voren dat de sleutel voor vervlechting vooral zit in de wijze waarop de aanbestedings-procedure wordt vormgegeven. Binnen de kaders van het aanbestedingsrecht dient de aanbestedingsprocedure zodanig vorm te krijgen dat de gezochte meerwaarde in vervlechting kan worden gevonden. De volgende punten zijn daarbij van belang:

1. ruimte voor creatieve oplossingen van marktpartijen;
2. intensieve kruisbestuiving tussen publieke en private partijen;
3. gesynchroniseerde procedures;
4. gefaseerd procedureverloop.

Aan het einde van hoofdstuk 2 is geconcludeerd dat het aanbestedingsrecht voldoende ruimte hiervoor geeft. Zowel de onderhandelingsprocedure als de concurrentiegerichte dialoog is geschikt. In het kader van de werkwijzer wordt uitgegaan van de concurrentiegerichte dialoog zoals beschreven in paragraaf 2.4.

De wijze waarop vervlechting wordt ingestoken zal voor ieder project maatwerk zijn. Dit hoofdstuk heeft als doel een algemeen beeld te schetsen van de mogelijkheden voor vervlechting. In paragraaf 3.2 wordt daarom eerst ingegaan op de redenen voor vervlechting. In de volgende paragraaf wordt kort beschreven hoe te vervlechten, welke modellen van vervlechting mogelijk zijn en wat hun voor- en nadelen zijn.

### 3.2 Redenen voor vervlechting

Reden om te vervlechten zal allereerst zijn de kansen te willen benutten die het oplevert als private partijen eerder worden betrokken in het planologisch proces. In de klassieke situatie waarbij de aanbestedingsprocedure pas start als het tracébesluit is vastgesteld, is het tracébesluit bepalend geworden voor mogelijke oplossingen. De ruimte voor creativiteit van marktpartijen is dan beperkt. Als een slimme oplossing buiten het tracébesluit gaat, dan valt deze oplossing helaas meestal buiten de boot (wel zijn er beperkte mogelijkheden voor het werken met zogenaamde "flexibiliteitsbepalingen"; zie paragraaf 2.3). Door daarentegen marktpartijen reeds in de planfase te laten concurreren met creatieve oplossingen, mag men verwachten dat een optimale oplossing uit de bus komt.

Daarnaast is de verwachting dat door het parallel schakelen van procedures en de betrokkenheid van zowel overheid als marktpartijen een verzakelijking van de planstudiefase zal plaatsvinden. Niet alleen zullen waarschijnlijk

---

explicietere afspraken (moeten) worden gemaakt, maar ook wordt er sterker gestuurd op tijdige en juiste nakoming van de afspraken doordat een externe (commerciële) partij betrokken is. Dit geeft mogelijkheden voor enerzijds meer budgetzekerheid en anderzijds een betere beheersing van termijnen waardoor tijdswinst is te behalen in de doorlooptijd van infrastructurele projecten.

Een andere reden om te vervlechten is dat de informatie waarop de besluitvorming van het project wordt gebaseerd veel "harder" is. Het idee is bij vervlechting besluitvorming te laten plaatsvinden op basis van onderliggende aanbiedingen, zodat de kwaliteit van de besluitvorming verbetert. In de klassieke situatie wordt immers door de overheid een *eigen* inschatting gemaakt of iets technisch haalbaar is en hoeveel een oplossing kost. De inschattingen bewijzen zich echter pas in de aanbestedingsprocedure en dat is veel later in de tijd. Bij vervlechting wordt dat moment naar voren gehaald; aan de beslissingen in de planvormingfase liggen immers gecommitteerde aanbiedingen ten grondslag die prijs en techniek garanderen. De klassieke situatie is als het ware te vergelijken met iemand die een auto kiest op basis van een zelfgemaakte inschatting van prijs en techniek. Dat doet natuurlijk niemand, men vraagt eerst harde offertes aan en kiest dan zijn favoriete auto<sup>11</sup>.

Voorts is er ook een betere koppeling mogelijk van planstudies met realisatie en beheer en onderhoud doordat de uitvoerende marktpartij reeds betrokken is in de fasen voorafgaand aan het tracébesluit. Doordat de aanbieder van de uitvoerende marktpartij aan het tracébesluit ten grondslag ligt, wordt tevens de (juridische) onderbouwing met betrekking tot elementen als de uitvoering en beheer hiervan versterkt, hetgeen van belang is gezien recente jurisprudentie. Het moge duidelijk zijn dat de betrokkenheid van marktpartijen voorafgaand aan het tracébesluit de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag onverlet laat.

Tenslotte kan worden genoemd dat in recente beleidsstukken ook de wens wordt uitgesproken tot vroege marktinschakeling, parallel schakelen en integratie van procedures<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Ook in ander verband wordt aandacht gevraagd voor de onderbouwing van infrastructuurprojecten m.b.t. de kosten / baten en de haalbaarheid. Hierbij kan gedacht worden aan het onderzoek van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten ("Commissie Duivesteijn", Tweede Kamer 2004) en de ontwikkeling van kosten baten-analyses voor infrastructuur (de zgn. "OEEI", zie "Evaluatie van infrastructuurprojecten, leidraad voor kosten baten-analyse" ministeries V&W en EZ, 2000). Overigens zijn hierbij niet alleen financiële overwegingen van belang maar ook andere overwegingen (zoals milieutechnische). Zie bijvoorbeeld de brief aan de Tweede kamer inzake Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI), 2004.

<sup>12</sup> Zie ondermeer de Nota Mobiliteit (V&W 2004, p.26), het MIT-Spelregelkader (V&W 2004, p.9), het MIT/SNIP-projectenboek 2005 (V&W 2004, p.16), de "Inkoopstrategie Rijkswaterstaat" (Rijkswaterstaat 2004), en de "Kaderbrief PPS en Innovatief Aanbesteden" van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer (d.d. 7 juli 2004).

---

### 3.3 Hoe te vervlechten

Er van uitgaande dat om voorgaande redenen gekozen is voor vervlechting, is de vraag hoe te vervlechten. Als de concurrentiegerichte dialoog wordt vergeleken met de tracé/m.e.r.-procedure valt op dat beide procedures een duidelijke fasering kennen. Na een brede inventarisatie van mogelijke oplossingen komt men tot een keuze, die men vervolgens nader gaat uitwerken.

De hoofdlijn is als volgt:

- In de tracé/m.e.r.-procedure worden vanuit de probleemstelling in de startnotitie oplossingen gegenereerd en vervolgens onderzocht op hun effecten in brede zin. Uiteindelijk wordt door middel van een beoordelingskader – bestaande uit ondermeer wettelijke eisen, richtlijnen en beleid – en na inspraak en advies tot een voorkeursvariant gekomen, die vervolgens wordt uitgewerkt tot een tracébesluit (zie ook bijlage 4).
- In de concurrentiegerichte dialoog genereren marktpartijen in de eerste fase ideeën en onderzoeken deze vervolgens op de slagingskans. De meest kansrijke oplossing in het licht van de gunningcriteria wordt aangeboden. De aanbesteder komt op basis van zijn beoordeling tot een rangorde en gaat vervolgens verder met de marktpartijen, die de meest succesvolle inschrijvingen hebben gedaan. Uiteindelijk wordt de economisch voordeligste aanbidding bepaald, die na gunning wordt uitgewerkt.

Er is dus een duidelijk overeenkomstige trechtervormige proceslijn in beide procedures, namelijk dat vanuit de probleemstelling verschillende oplossingen worden gegenereerd en op alle aspecten onderzocht. Door middel van een zeker beoordelingskader wordt uiteindelijk één oplossing gekozen, respectievelijk het tracébesluit en de economisch voordeligste aanbidding. Deze proceslijn wordt in het vervolg aangeduid met "*trechtering*". De geschetste proceslijn van trechtering is in de vervolgfases van beide procedures ook weer te herkennen, echter op een steeds gedetailleerder niveau.

Een wezenlijk element is dus dat de proceslijnen van de aanbesteding en de tracé/m.e.r.-procedure *samenvallen*, dat wil zeggen:

- de overeenkomstige fasen worden gecombineerd; en
- besluitmomenten in de afzonderlijke procedures vallen samen.

Het grootste aandachtspunt voor vervlechting is te vermijden dat de beide procedures niet op hetzelfde eindpunt uitkomen. Daarvoor is het noodzakelijk dat dezelfde informatie uit de ene procedure de andere procedure voedt en dat voor besluitvorming een zoveel mogelijk overeenkomstig beoordelingskader wordt toegepast.

Zoals aangegeven in hoofdstuk 2, verschilt de doorlooptijd van de verschillende procedures aanzienlijk. Een tracé/m.e.r.-project duurt doorgaans vele jaren waar een aanbesteding doorgaans minder dan een jaar duurt. Belangrijke variabele is daarom het *moment* wanneer de markt betrokken

---

wordt in de planvorming. Voor te stellen is dat in het ene extreme scenario de markt een verkenning is begonnen; dit kan zijn een zogeheten "Unsolicited Proposal"<sup>13</sup> waarbij private partijen het initiatief nemen. In het andere uiterste wordt de markt pas bij het project betrokken als het tracébesluit genomen is (de klassieke situatie).

Tussen de hierboven genoemde uitersten zijn allerhande variaties mogelijk. Hierna wordt het moment waarop de markt wordt betrokken nader beschouwd. Daarna zullen als voorbeeld een aantal modellen van vervlechting kort worden besproken. De modellen verschillen onderling in het moment waarop de markt wordt betrokken.

### **Wanneer de markt te betrekken bij vervlechting**

In het algemeen blijkt uit studies dat een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle PPS een duidelijke definitie is van de publieke vraagstelling en van hetgeen van de markt wordt verwacht. Voor vervlechtingprojecten zal hetzelfde gelden, want het gaat om een voorwaarde die marktpartijen vaak stellen voor hun betrokkenheid in planvorming. Infrastructurele projecten komen echter tot stand in een arena van vaak tegenstrijdige politieke belangen tussen rijksoverheid, lagere overheden en omgeving. De risico's in deze politieke arena zijn voor een marktpartij vaak moeilijk in te schatten en voor haar zeker niet beheersbaar. De doorlooptijd voor het ontstaan van voldoende politiek draagvlak is in de praktijk vaak langer dan de bedrijfs-economische horizon van de meeste marktpartijen. Om deze reden zal voor de meeste vervlechtingprojecten gelden dat vervlechting op zijn vroegst kan aanvangen als voldoende omgevingsdraagvlak is ontstaan, zodat de markt een voldoende heldere vraag voorgeschoteld krijgt.

Vervlechting zal dus voor iedere project maatwerk zijn. Per project zal moeten worden nagegaan of en hoe vervlochten kan worden met daarbij zoveel mogelijk meerwaarde. In een vroeg stadium zal – bij voorkeur in de verkenningfase – per project een optimale vervlechtingprocedure moeten worden ontwikkeld op basis van een goede analyse van het project met zijn bestuurlijke en politieke omgeving (de zogeheten "marktscan" zie paragraaf 2.2). Deze analyse kan een nuttig hulpmiddel zijn, maar zal geen zekerheid geven voor een succesvolle vervlechting.

De vraag kan echter ook worden omgedraaid, namelijk wanneer ziet de markt voldoende kansen om in het project te willen stappen. Laat daarom de markt zelf hierin adviseren. Een marktpartij kan zelf uiteindelijk het beste bepalen welke omgevingsrisico's zij naar zich toe wil trekken en welke kansen daar tegenover staan om wel vroeg in een project te stappen en dus meer vrijheid maar ook risico's te accepteren.

<sup>13</sup> Voor meer informatie zie ondermeer publicaties "Concurrentie hindert innovatie bouwsector" door mr. J.G.J. Janssen en G. Hoefsloot in Financieel Dagblad d.d. 9 december 2004, "Europese aanbesteding bij PPS bij gebiedsontwikkeling" door mr. J.G.J. Janssen, Kenniscentrum PPS, ministerie van Financiën, januari 2004, en "Handleiding PPS en Aanbesteden", Kenniscentrum PPS, ministerie van Financiën, augustus 2001.

---

De reactie van de markt zal de publieke partij moeten overtuigen van de meerwaarde om op een bepaalde wijze te gaan vervlechten. Niet elk project leent zich voor vervlechting, bijvoorbeeld als het klein is of weinig complex. Zijn er koppelingen met gebiedsontwikkeling die het project te complex maken of juist aantrekkelijk voor vroege marktinschakeling? Welke politiek-bestuurlijke, ruimtelijke en rechterlijke onzekerheden spelen er? Dit zijn vragen die bijvoorbeeld in een markt-consultatie aan de hand van een concrete vraagstelling kunnen worden voorgelegd aan de markt. Er kan zo gepeild worden voor welk instapmoment er private belangstelling is en of dit opportuun zou kunnen zijn voor het project. Een marktconsultatie geeft waarschijnlijk voldoende beeld van de visie van de markt om de overheid te helpen tot een besluit over vervlechting te komen en hoe dit moet gebeuren.

**Tip:**

- Gebruik de probleemstelling uit de verkenning (ten behoeve van de startnotitie) als onderdeel van de vraagstelling in de marktconsultatie.

### 3.4 Modellen van vervlechting

Er zijn drie (hoofd)modellen van vervlechting van procedures te onderscheiden (zie figuur 3.1):

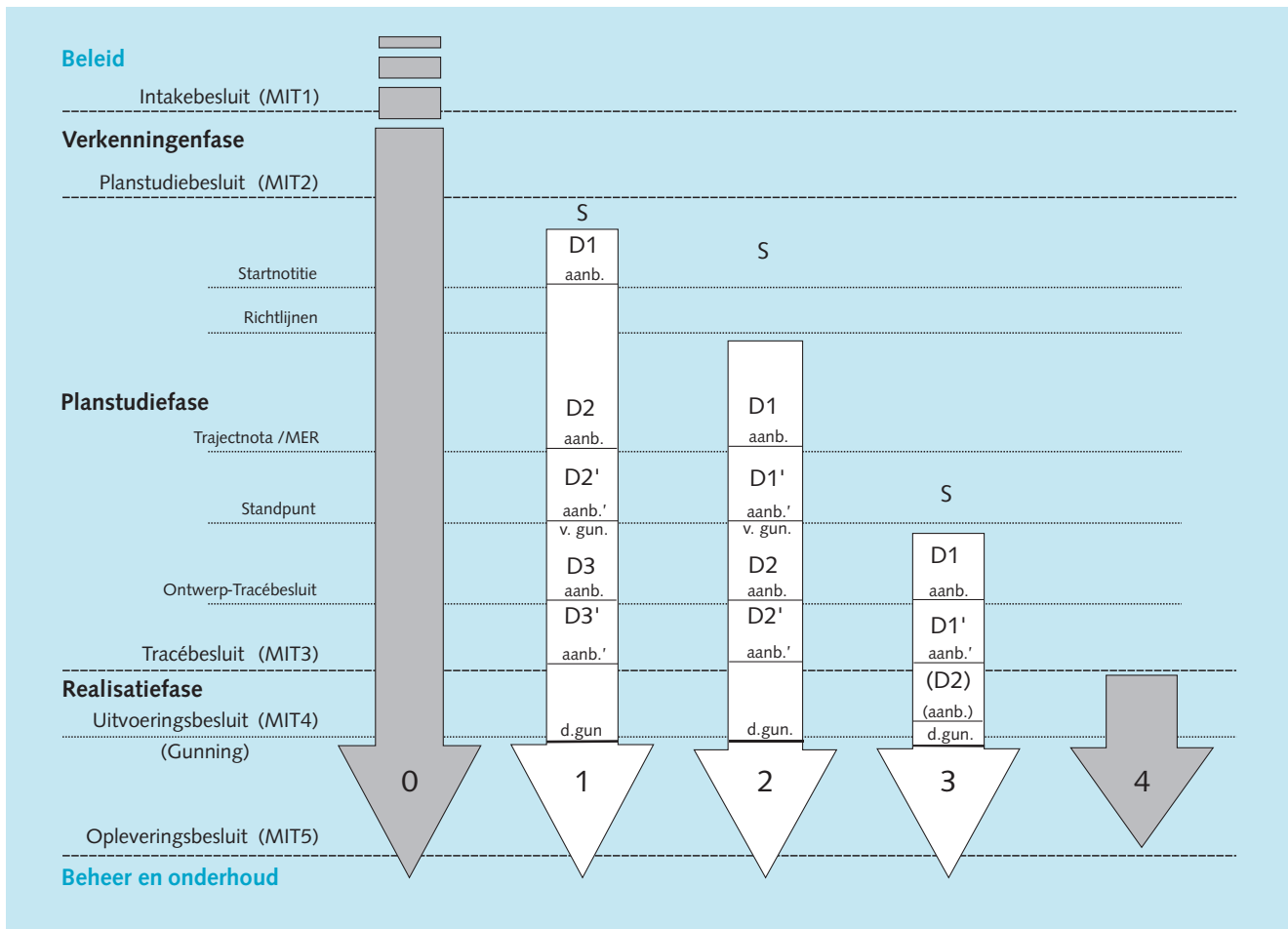
- Model 1 start vervlechting vóór de startnotitie;
- Model 2 start vervlechting na de startnotitie maar vóór het standpunt;
- Model 3 start vervlechting ná het standpunt.

NB: Daarnaast kunnen de twee extreme vormen worden onderscheiden (zie vorige paragraaf):

- “model 0” met een zogeheten “Unsolicited Proposal” waarbij private partijen het initiatief nemen (maar waarvoor natuurlijk wel de vereiste planologische procedures doorlopen moeten worden) en
- “model 4” waarbij men de markt pas betreft als het tracébesluit genomen is (zie figuur 3.1).

Beide uitersten worden in de werkwijzer niet beschreven omdat het ene uiterste (model 4) gewoon de “klassieke” aanpak is (dus geen vervlechting) en het andere uiterste (model 0) dermate specifiek is dat dit geen representatief beeld lijkt te geven voor vervlechting. Deze modellen worden derhalve verder buiten beschouwing gelaten.

Hierna worden de vervlechtingmodellen 1 t/m 3 kort toegelicht, met hun voor- en nadelen. Deze voor- en nadelen zullen niet de volledige basis geven voor de besluitvorming welk vervlechtingmodel bij een project toe te passen. Dat wordt ook door projectspecifieke elementen bepaald. Wel geeft de vergelijking inzicht in de sterke en zwakke kanten die de modellen in het algemeen zullen hebben.



Figuur 3.1: Modellen van vervlechting.

Toelichting: S= selectie; D = dialoog; aanb. = aanbidding; v.gun. = voorlopige gunning (zie paragraaf 4.3); d.gun. = definitieve gunning.

### Model 1: Start vervlechting vóór startnotitie

Voor te stellen is dat in de eerste fase van de aanbestedingsprocedure naar ideeën van de marktpartijen wordt gevraagd. Uit de reacties worden de meest aantrekkelijke ideeën gekozen die in de startnotitie worden opgenomen en ten behoeve van de trajectnota/MER worden uitgewerkt. In dit model wordt de meerwaarde van vervlechting dus gezocht in de fase waarin mogelijke oplossingen worden gegenereerd en uitgewerkt.

Om een competitief karakter te geven aan deze fase mogen alleen de indieners van de meest aantrekkelijke ideeën doorgaan naar het vervolg van de vervlechtingprocedure. Doordat ze het risico lopen om af te vallen, zullen marktpartijen in deze fase met de troeven op tafel moeten komen. De in het vorige hoofdstuk beschreven concurrentiegerichte dialoog lijkt de benodigde vrijheid te bieden voor toepassing van deze aanpak.

<i>Voordelen</i>	<i>Nadelen</i>
+ Veel conceptuele vrijheid voor marktpartijen.	- Lange doorlooptijd in verhouding tot de doorlooptijd van reguliere aanbestedingsprocedures, dus zware belasting van de markt.
+ Inspraak en besluitvorming op "harde" informatie (aanbiedingen) in plaats van eigen inschattingen.	- Relatief hoger procesrisico op verschillende uitkomsten aanbestedingsprocedure en tracé/m.e.r.-procedure.
+ Al in een heel vroeg stadium discussie met marktpartijen over de risicoverdeling en het wordt snel duidelijk welke risico's de markt bereid is te nemen.	- Lage concurrentiedruk na voorlopige gunning op basis van standpunt/ontwerp tracébesluit <sup>14</sup> .
+ Door "vroeg" discussie met markt over risico's worden deze snel helder gemaakt en kunnen in een vroeg stadium mitigerende maatregelen worden getroffen.	- Ingewikkeld proces met relatief veel partijen die (vooralsnog) moeite zullen hebben met het begrijpen en goed toepassen van het concept dat achter vervlechting ligt.

### **Model 2: Start vervlechting na startnotitie, maar voor standpunt**

Dit model leent zich goed voor een situatie waarbij bijvoorbeeld alternatieve oplossingen voor een project spelen die het speelveld voor een aanbesteding dermate groot maken, dat het in eerste instantie onredelijk zou zijn marktpartijen te betrekken. De publieke vraagstelling is nog zodanig ruim en het afbreukrisico zo hoog dat het speelveld duidelijker moet worden begrensd in de startnotitiefase. Overigens lijkt het in dit model wenselijk de aanbestedingsprocedure niet direct na de startnotitie te starten, maar nadat de richtlijnen zijn vastgesteld en het bevoegd gezag daarmee de scope van de tracé/m.e.r.-studie heeft bepaald (zie ook tabel 2.1).

Het risico is bij het model dat de uitvraag, op basis van de startnotitie, onbedoeld de oplossingsruimte te eng definieert. Het gevolg is dat nieuwe, redelijke oplossingen door de aanbesteder zelf moeten worden onderzocht en uitgewerkt, hetgeen zich slecht verhoudt met de lopende aanbestedingsprocedure en een succesvolle afronding van de vervlechting. Men zou daarom voor de start van de aanbesteding een marktconsultatie kunnen houden om oplossingen te inventariseren. Bekend nadeel van de markt-

<sup>14</sup> Tip is te overwegen om als variant op model 1 het ontwerp-tracébesluit door meerdere marktpartijen parallel te laten uitwerken (de voorlopige gunning vindt dus later plaats). Voorwaarde is wel dat de aanbiedingen van deze marktpartijen in het standpunt passen. Inspraak en advisering zal moeten plaatsvinden op één ontwerp-tracébesluit; dus voor die tijd dient de economisch voordeligste aanbesteding te zijn bepaald. Een aandachtspunt vormen echter wel de hogere transactiekosten.

consultatie is echter dat de oplossing van een private partij openbaar wordt gemaakt en dus bekend wordt bij concurrenten. De vraag is of onder die condities wel serieuze ideeën worden ingediend.

<i>Voordelen</i>	<i>Nadelen</i>
+ Conceptuele vrijheid voor marktpartijen.	- Lange doorlooptijd in verhouding tot de doorlooptijd van reguliere aanbestedingsprocedures, dus zware belasting van de markt.
+ Inspraak en besluitvorming op "harde" informatie (aanbiedingen) in plaats van eigen inschattingen.	- Ingewikkeld proces (hoewel minder dan in model 1) met relatief veel partijen die (vooralsnog) moeite zullen hebben met het begrijpen en goed toepassen van het concept dat achter vervlechting ligt.
	- Lage concurrentiedruk na voorlopige gunning op basis van standpunt/ontwerp-tracébesluit <sup>15</sup> .
	- Enigszins meer werk (ontwerpen e.d.) voor publieke partij dan in model 1, waarin de markt een gedeelte overneemt.

### **Model 3: Start vervlechting na standpunt**

Het bevoegd gezag heeft in dit model een standpunt ingenomen op basis van de trajectnota/MER en de reacties daarop. Het standpunt dient vervolgens te worden uitgewerkt in het ontwerp-tracébesluit en vervolgens het tracébesluit. In dit model wordt de markt niet zozeer betrokken in het vinden van een goede ruimtelijke oplossing in het kader van de tracé/m.e.r.-procedure, maar meer in het optimaal inpassen in de omgeving alsmede het optimaliseren van de wijze van realisatie<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Tip is te overwegen om als variant op model 2 het ontwerp-tracébesluit door meerdere marktpartijen parallel te laten uitwerken (de voorlopige gunning vindt dus later plaats). Voorwaarde is wel dat de aanbiedingen van deze marktpartijen in het standpunt passen. Inspraak en advisering zal moeten plaatsvinden op één ontwerp-tracébesluit, dus voor die tijd dient de economisch voordeligste aanbieder te zijn bepaald. Ook hier zijn de hogere transactiekosten een aandachtspunt, echter bij dit model speelt dit laatste minder sterk dan bij model 1.

<sup>16</sup> Ook bij model 3 is nog steeds voldoende toepassinggrond aanwezig voor de concurrentiegerichte dialoog, omdat op voorhand moeilijk is aan te geven wat de markt kan bieden aan inpassingmaatregelen.



---

<i>Voordelen</i>	<i>Nadelen</i>
+ Kortere doorlooptijd dus lagere transactiekosten voor marktpartijen.	- Markt raakt conceptuele vrijheid kwijt.
+ Duidelijke vraagstelling omdat een groot deel van de politieke discussie is doorlopen.	- Meer werk (ontwerpen e.d.) voor publieke partij dan in model 1 en 2.
+ Twee inspraakrondes plaatsgevonden, waardoor minder kans op uiteenlopen resultaten in de procedures door grotere voorspelbaarheid.	- Besluitvorming vóór standpunt niet op basis van "harde" informatie uit de aanbestedingsprocedure.
+ Na het standpunt is er meer concurrentiedruk dan in model 1 en 2.	

---

Tot besluit geldt dat op termijn in model 1 en 2 het voordeel van tijdswinst wordt verwacht als gevolg van verzakelijking in de planvormingfase, doordat een externe partij wordt betrokken (zie ook paragraaf 3.2). Echter gezien de complexiteit van vervlechting in die modellen is niet te verwachten dat in de praktijk dit voordeel op korte termijn kan worden gerealiseerd. Het is aannemelijk dat in eerste instantie bij vroege marktinschakeling in de praktijk nog veel energie en tijd verloren zal gaan in een goede voorbereiding en uitvoering totdat meer praktijkervaring met vervlechting is opgedaan.

### **3.5 Conclusies**

Er zijn verschillende vervlechtingmodellen mogelijk, afhankelijk van het moment dat de markt wordt ingeschakeld. Niet ieder project is geschikt voor vervlechting. Aanbevolen wordt om ook de markt te laten aangeven hoe zij tegen de mogelijkheid voor vervlechting aankijken. Het is aan de marktpartijen om de afweging te maken tussen de kansen en risico's die vervlechting hen geeft, indachtig het gezegde: "It takes two to tango". Voor te stellen is dat aan de hand van een concrete probleemstelling in een vroeg stadium – bijvoorbeeld in de verkenningsfase (zie paragraaf 2.2) – door middel van een marktconsultatie de interesse van private partijen wordt gepeild en dat hen wordt gevraagd op welke manier die in hun ogen het beste kan worden ingezet. Uiteindelijk is het aan de publieke partij om te besluiten of en hoe de vervlechting plaats moet vinden. Per project zal maatwerk nodig zijn om de aanbestedingsprocedure op een slimme wijze te vlechten met de planologische procedures.

---

### Tips

Blijf niet in een “meerwaarde discussie” hangen maar maak een daadwerkelijke start.

Daarbij kunnen de volgende stappen worden ondernomen om te bepalen of en hoe te vervlechten bij een specifiek infrastructuurproject:

- Zorg voor een heldere probleem- en doelstelling, liefst vastgelegd in een bestuursovereenkomst.
- Voer intern een zogeheten marktscan uit (zie paragraaf 2.2) en een risicoanalyse conform het afwegingsmodel inkoopproces van Rijkswaterstaat.
- Voer extern een marktconsultatie uit.
- Ga intern met het projectteam en met de opdrachtgever in beraad of en hoe vervlochten wordt, hierbij eventueel bijgestaan door (juridische) adviseurs.

---

## 4. Vervlechting nader uitgewerkt

---

### 4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is beschreven dat vervlechting van een aanbestedingsprocedure met een tracé/m.e.r.-procedure op verschillende manieren kan plaatsvinden. Daartoe zijn drie modellen beschreven. De werkwijzer zal in dit hoofdstuk één voorbeeld van een vervlechtingprocedure nader beschrijven met als gedachte dat dit leidt tot inzichten waarmee men zijn voordeel kan doen bij het eigen vervlechtingproject. We noemen dit voorbeeld het *referentiescenario*. In de navolgende paragrafen wordt het proces stapsgewijs besproken en worden aandachtspunten hierbij aangegeven. Relevante tips voor nadere invulling zijn weergegeven in kaders.

### 4.2 Het referentiescenario

Het referentiescenario heeft de volgende doelstellingen:

- een zo vroeg mogelijke inzet van marktpartijen;
- een gunningbesluit zo laat als redelijkerwijs mogelijk.

Hiermee wordt enerzijds een hoog ambitieniveau betracht en anderzijds maximale contractzekerheid voor de opdrachtgever bereikt. In model 1 (start vervlechting vóór de startnotitie) in het vorige hoofdstuk worden marktpartijen zo vroeg mogelijk betrokken. Dit model wordt als uitgangspunt genomen voor het referentiescenario, omdat hierin de vervlechting het meest volledig is.

Bij de vormgeving van het referentiescenario is zoveel mogelijk aangesloten op de publicatie "PPS binnen de Kaders" (Petit c.s., mei 2002)<sup>17</sup>. Het referentiescenario is weergegeven in figuur 4.1.

Er is één vervlechtingprocedure weergegeven in plaats van parallelle procedures. Hiervoor is gekozen omdat het bij vervlechting gaat om de integratie van de verschillende procedures. Het gewenste eindresultaat is tenslotte één uitkomst: een op het tracébesluit afgestemde voorkeursaanbieding<sup>18</sup>.

#### Beknopte beschrijving referentiescenario

In figuur 4.1 is het referentiescenario weergegeven, hierbij worden vijf fasen onderscheiden:

##### A. Startfase

De rijksoverheid en bestuurlijke omgeving leggen het draagvlak voor het project vast in een bestuursovereenkomst. De rijksoverheid start vervolgens de aanbesteding met een Europese aankondiging. Marktpartijen melden zich naar aanleiding van een Europese oproep (publicatie) om te worden geselecteerd. De geselecteerde deelnemers mogen vervolgens in een eerste ronde een conceptuele oplossing indienen.

<sup>17</sup> De publicatie beschouwt echter ook gebiedsontwikkeling en gaat uit van de onderhandelingsprocedure, waar deze werkwijzer zich alleen richt op infrastructurele projecten en uitgaat van de concurrentiegerichte dialoog (zie hoofdstuk 3).

<sup>18</sup> Overigens blijft er natuurlijk sprake van twee formeel afzonderlijke procedures. Daarom is vervlechting in deze werkwijzer gedefinieerd als een proces waarbij de aanbestedingsprocedure en de planologische procedure parallel lopen en op bepaalde momenten worden verknoopt, echter zonder in elkaar over te vloeien (zie ook paragraaf 1.1).

---

### *B. Definitiefase*

Met een dergelijke eerste ronde wordt bereikt dat een snelle selectie wordt gemaakt van kansrijke ideeën. De, bijvoorbeeld drie, meest interessante oplossingen worden namelijk in de startnotitie opgenomen, naast verplicht voorgeschreven varianten zoals het "meest milieuvriendelijke alternatief" (zie paragraaf 2.3). De startnotitie wordt ter inspraak en advisering voorgelegd aan de omgeving.

### *C. Onderzoeksfase*

Aan de hand van de richtlijnen onderzoeken de deelnemers hun oplossing op alle relevante effecten. Parallel onderzoekt de rijksoverheid de referentiesituatie (soms ook wel "nulalternatief") en het "meest milieuvriendelijke alternatief" (afhankelijk van hoe dit wordt ingevuld) en eventueel andere reëel geachte alternatieven (zie paragraaf 2.3). Aan het einde van de onderzoeksfase dienen de deelnemers hun aanbiedingen in en worden deze beoordeeld. De trajectnota/MER wordt opgesteld met daarin relevante informatie uit de aanbiedingen, en vervolgens ter inspraak en advisering voorgelegd. De inspraakreacties worden door de deelnemers verwerkt in hun definitieve aanbiedingen. Op basis van de inspraakreacties, de trajectnota/MER en de relevante informatie uit de definitieve aanbiedingen bepaalt het bevoegd gezag het standpunt. Er van uitgaande dat in het standpunt gekozen is voor de economisch voordeligste aanbidding, kan voorlopige gunning plaatsvinden.

### *D. Uitwerkingsfase*

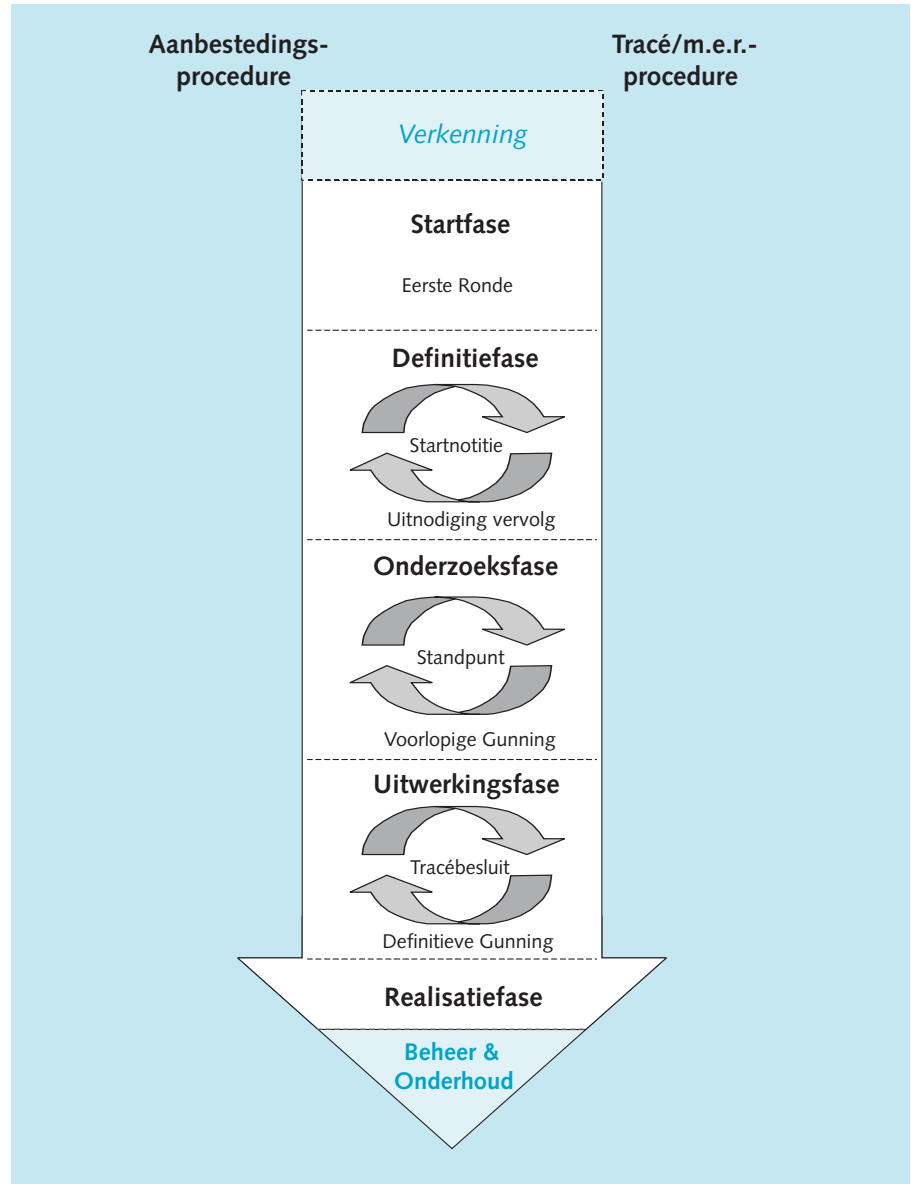
De deelnemer met de voorkeuraanbidding werkt deze uit voor het ontwerp-tracébesluit dat ter inspraak en advisering wordt voorgelegd. Tenslotte worden ontvangen reacties verwerkt ten behoeve van het tracébesluit. Na afwachting van de beroepstermijn vindt definitieve gunning plaats. Hiermee komt de vervlechtingsprocedure ten einde omdat de aanbestedingsprocedure is afgelopen.

### *E. Realisatiefase*

Tenslotte wordt het project gerealiseerd door de marktpartij. Dit gebeurt in een contractrelatie met de opdrachtnemer.

Uit de beschrijving blijkt dat het bij vervlechting in essentie gaat om de drie beslismomenten waarop de procedures daadwerkelijk worden vervlochten. We noemen die momenten de "knopen". Belangrijk is dat tijdens de knopen een goede afstemming van informatiestromen en besluitvormings-kaders plaatsvindt. Anders is er grote kans dat de procedures zowel in tijd als in inhoud niet meer synchroon verlopen. Hoe minder verschil, hoe meer kans op succes. In het referentiescenario is de eerste knoop rondom de startnotitie, de tweede rondom het standpunt en de derde rondom het tracébesluit.

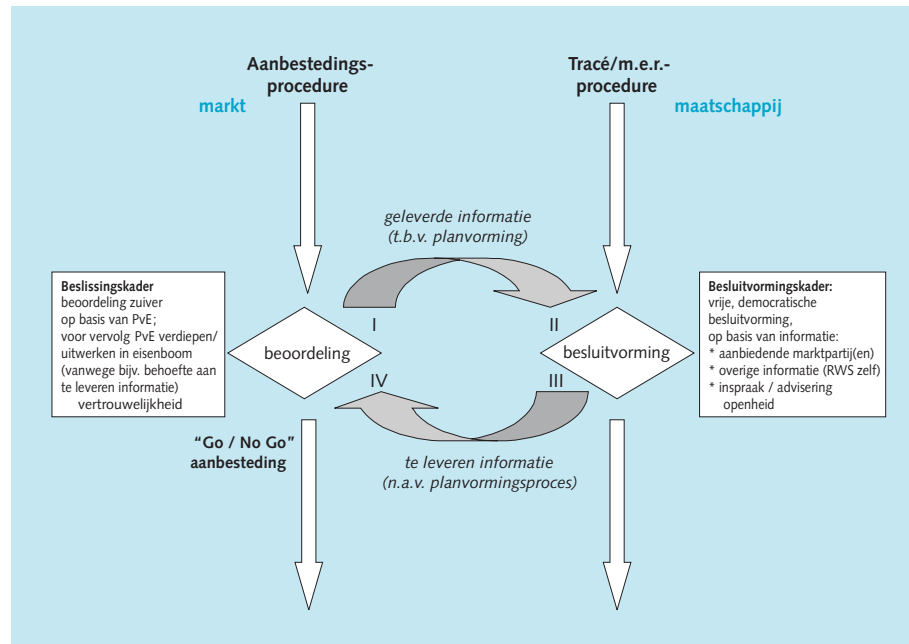
Figuur 4.1:  
 Vervlechting tracé/m.e.r.- en  
 aanbestedingsprocedure volgens  
 het referentiescenario.



#### Algemene beschrijving van een knoop

Voor iedere knoop geldt dat besluitvorming in het kader van de tracé/m.e.r.-procedure plaatsvindt (zie figuur 4.2). Zoals gesteld in hoofdstuk 3 is het wenselijk die besluitvorming te doen plaatsvinden op basis van "harde" informatie verkregen uit de aanbestedingsprocedure. De deelnemende marktpartijen doen dus aanbiedingen (I) ter afsluiting van de voorafgaande dialoofphase, alvorens relevante informatie uit de aanbiedingen wordt ingebracht ten behoeve van besluitvorming in de tracé/m.e.r.-procedure (II). De resultaten van deze besluitvorming (III) leveren weer informatie ten behoeve van het vervolg van de aanbestedingsprocedure (IV).

Figuur 4.2:  
Knoop bij vervlechting, gescheiden en toch verbonden procedures.



Er zijn vier aandachtspunten in een knoop:

1. *Informatie nodig voor de tracé/m.e.r.-procedure dient per alternatief op hetzelfde niveau te zijn*

Zowel van de overheid als van private partijen komt informatie die op evenwichtige wijze gepresenteerd dient te worden. Aandachtspunt hierbij is dat er een spanningsveld kan ontstaan tussen hetgeen initiatiefnemer gewenst vindt en hetgeen een deelnemend consortium opportuun vindt om openbaar te maken. Binnen de gestelde regels aan de uitwerking blijft immers ruimte voor interpretatie mogelijk. Er speelt wel een effect dat een minder uitgewerkt alternatief veel inspraak- en adviesreacties kan geven in een vervolgronde, maar of dat voldoende is als zelfregulerend mechanisme kan worden betwijfeld.

#### Tips

- Stel aan gegadigden dezelfde basisgegevens, modellen en richtlijnen ter beschikking.
- Zorg dat het aanbestedingsdocument voor elke fase zo concreet mogelijk het gewenste uitwerkingsniveau aangeeft.
- Maak van het minimale uitwerkingsniveau een geldigheidseis voor de aanbidding.
- Stel zelf de documenten op voor de tracé/m.e.r.-procedure als het afbreukrisico te hoog is.

---

## 2. *Spanningsveld tussen besluitvormingskaders*

Er is een belangrijk spanningsveld tussen de besluitvorming in het kader van de tracé/m.e.r.-procedure en die vanwege de aanbestedingsprocedure. De besluitvorming vanwege de tracé/m.e.r.-procedure vindt plaats op basis van vrije, democratische beginselen in een politiek-bestuurlijk proces.

Besluitvorming in de aanbestedingsprocedure daarentegen dient plaats te vinden op objectieve gronden en volgens een transparante methode, echter in een vertrouwelijke sfeer. Het risico dat de resultaten uit de procedures gaan afwijken, zal waarschijnlijk nooit geheel uit te sluiten zijn. Een knoop zal derhalve steeds een "go / no go" beslissing opleveren, waarbij de "no go" bepaald zal worden door hetgeen aanbestedingsrechtelijk niet meer is toegestaan.

### Tip

- Zorg dat de aspecten waarop de besluitvorming in het kader van de tracé/m.e.r.-procedure plaatsvindt, zoveel mogelijk overeenkomen met de gunningcriteria in de aanbestedingsprocedure.

## 3. *Aanpassing van eisen als gevolg van reacties uit inspraak en advisering*

In het kader van het aanbestedingsrecht kan het verwerken van reacties uit de tracé/m.e.r.-procedure (inspraak en advisering) in een Programma van Eisen (PvE) in strikt juridische zin spanningen opleveren (vergelijkbaarheid van aanbiedingen, gelijkheidsbeginsel), omdat het PvE niet voor iedere marktpartij gelijk is. Om die spanning te vermijden is het wenselijk zelf een zuiver functioneel PvE te formuleren, waarbij vervolgens conform de principes van "systeemgericht ontwerpen" de hoofdeisen door iedere marktpartij op systematische wijze hiërarchisch worden uitgewerkt in een zogenaamde *Eisenboom*. De resultaten uit de tracé/m.e.r.-procedure leiden tot aanpassing van de Eisenboom en niet van het PvE, zodat het PvE voor iedere marktpartij hetzelfde kan blijven en voldaan wordt aan het gelijkheidsbeginsel. Dit wordt in de figuren omschreven als "verdieping van het PvE".

## 4. *Voor wiens risico zijn aanpassingen vanwege inspraak en advies*

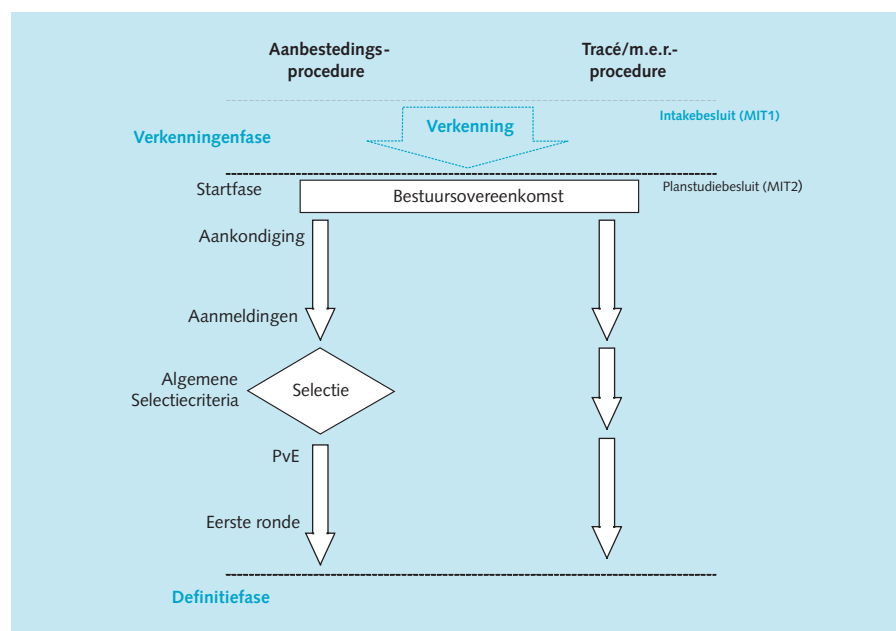
Als algemeen uitgangspunt geldt dat een bepaald risico wordt gedragen door die partij die de gevolgen het beste kan beheersen. Het lijkt derhalve redelijk als beginsel te hanteren dat risico's gerelateerd aan technisch-inhoudelijke aanpassingen gedragen worden door marktpartijen en politieke of bestuurlijke aanpassingen voor rekening van de overheid zijn. In dezelfde context is het wenselijk dat een aanbidding gebaseerd is op een bepaald eisenpakket en dat daarvoor in beginsel een vaste prijs geldt. Naast de aanbidding voor dat eisenpakket dient de overheid in de raming in het kader van de tracé/m.e.r.-procedure, rekening te houden met aanvullende kosten zoals gebudgetteerde projectkosten die niet zijn opgenomen in de aanbidding, project-onvoorzien en VAT-kosten (zoals gebruikelijk in de PRI-systematiek). Kosten als gevolg van aanpassingen vanuit politiek bestuurlijke hoofde zullen zoals gebruikelijk bij reguliere tracé/m.e.r.-projecten gefinancierd worden uit deze budgetposten.

### 4.3 Stapsgewijze beschrijving van het referentiescenario

#### A. Startfase

In figuur 4.3 wordt de startfase van vervlechting in het referentiescenario weergegeven. Voorafgaand aan een planstudie wordt een verkenning uitgevoerd in het kader van de MIT-spelregels (zie paragraaf 2.2). Veelal worden de resultaten hiervan verankerd in een bestuursovereenkomst. Tezamen met de verkenning zal een dergelijke overeenkomst een belangrijke basis kunnen vormen voor de op te starten planstudie. De aanbestedingsprocedure begint met een aankondiging en selectie van marktpartijen waarna de eerste dialoofase start.

Figuur 4.3:  
De startfase bij vervlechting.



#### Bestuursovereenkomst

Om meerdere redenen is het handig het omgevingsdraagvlak in heldere afspraken vast te leggen in een bestuursovereenkomst. Het referentiescenario gaat daarom uit van zo'n bestuursovereenkomst. In de bestuursovereenkomst wordt in feite het speelveld gedefinieerd voor het vervlechtingproject in de vorm van randvoorwaarden en procesafspraken. Het zal echter ook belangrijke invoer zijn voor de vraagspecificatie naar marktpartijen als duidelijke definitie van de publieke vraagstelling en van hetgeen van de markt wordt verwacht. Een verkenning kan een goede basis vormen voor een dergelijke bestuursovereenkomst. In de vroege planvormingfase van een vervlechtingproject zal het een utopie zijn om te verwachten dat alle politieke risico's afgedekt worden. Het zal eerder zo zijn dat er draagvlak is voor de probleemstelling en misschien een aantal van de mogelijke oplossingsrichtingen. Zeker bij vervlechting is het belangrijk zoveel mogelijk afspraken vast te leggen met de omgeving over de risico's en financiële en technische aspecten, omdat dit helpt in de besluitvormingskaders voor de vervlechting.



---

Ook kan een gedeelte van de (concept)bestuursovereenkomst dienen als basis om de interesse in de markt te peilen. Het geeft marktpartijen de mogelijkheid een haalbaarheidsstudie te maken onder welke voorwaarden zij private betrokkenheid in een project haalbaar achten<sup>19</sup>. Het doet wel recht aan transparantie en non-discriminatie beginselen om dit in de vorm van een marktconsultatie te doen plaatsvinden. De definitieve keuze voor een vervlechtingmethode kan dan een mogelijke uitkomst zijn van de marktconsultatie (zie paragraaf 3.3).

#### Tips

- Benoem in de bestuursovereenkomst zo duidelijk mogelijk de beslismomenten en randvoorwaarden die iedere partij aan het project stelt<sup>20</sup>.
- Leg vanwege de onzekerheden van het project, de procesafspraken inzake de besluitvorming vast.
- Vermijd dat een bestuursovereenkomst de vraagstelling zo “eng” definieert dat de oplossingsruimte voor marktpartijen is verdwenen. Het kind wordt dan met het badwater weggegooid. Ook vanuit het bestuursrecht is een te strikte inperking via een bestuursovereenkomst onwenselijk; bij de trajectnota/MER en het standpunt kunnen redelijke alternatieven niet buiten beschouwing blijven. Eventueel buiten beschouwing laten dient gemotiveerd te gebeuren.
- Eventueel kan om deze reden in een vroeg stadium een “tussen-MER”, “locatie-MER” of een “MER op hoofdlijnen” worden gemaakt door de initiatiefnemer.

#### *Selectie van marktpartijen*

De concurrentiegerichte dialoog vangt aan met een Europese aankondiging waarbij de aanbesteder zijn behoeften en eisen vermeldt in de advertentietekst en/of een selectieleidraad. Aandachtspunt zijn de te stellen selectie eisen. De gevraagde referenties en minimumeisen inzake financiële draagkracht en bekwaamheden dienen verband te houden met, en in verhouding te staan tot, de opdracht<sup>21</sup>. Marktpartijen kunnen daarbij niet in bescherming worden genomen tegen de hoge transactiekosten, lange doorlooptijden en grote aansprakelijkheden die inherent lijken aan vervlechtingprojecten. Het is de eigen verantwoordelijkheid om de scoringskans in te schatten tegenover de kostenrisico's.

#### Tips

- Stel de minimumeisen op een hoog aggregatieniveau om de benodigde flexibiliteit met betrekking tot mogelijke oplossingen zo groot mogelijk te houden.

<sup>19</sup> Zie ook “Op de goede weg”, Twijnstra & Gudde, 2000.

<sup>20</sup> “PPS binnen de kaders” (Petit c.s., 2002) schetst de contouren voor een bestuurs-overeenkomst van een vervlechtingproject.

<sup>21</sup> Europese Richtlijn, artikel 44, lid 2. In de artikelen 45 tot en met 49 worden eisen gesteld aan uitsluitinggronden, minimumeisen en nadere criteria.

- Het aantal te selecteren gegadigden in een vervlechtingprocedure is een afweging tussen enerzijds concurrentie en anderzijds transactiekosten. Gegeven de lengte van de procedure en de gewenste concurrentie is een te klein aantal gegadigden niet opportuun voor de aanbesteder. De gevraagde inspanning van marktpartijen in een vervlechtingprocedure is beduidend zwaarder dan in gebruikelijke aanbestedingsprocedures. Hierdoor kan de animo tegenvallen. Het is derhalve te overwegen een aanbestedingsprocedure niet als mislukt te beschouwen als er minder dan het voorgeschreven aantal gegadigden geschikt wordt bevonden, maar slechts twee. In de praktijk geldt immers dat er ook voldoende concurrentie kan zijn met twee marktpartijen. Wel is in dat geval het afbreukrisico hoger indien tijdens de aanbestedingsprocedure één marktpartij zich terugtrekt. Ter vermijding dient in dat geval te worden overwogen een “bid bond” of een getrapte bankgarantie te eisen van iedere marktpartij.
- Een maximum stellen aan het aantal te selecteren gegadigden is minder wenselijk omdat in voorkomend geval selectie plaatsvindt door middel van objectieve loting of door middel van nadere selectiecriteria. Bij vervlechting is het belang van de aanbesteder eerder gelegen in het betrekken van interessante oplossingen in de aanbestedingsprocedure dan welke marktpartij deelneemt. Om die reden wordt in het referentiescenario een marginale selectie voorgestaan, gevolgd door een eerste ronde waarin op basis van de voorgestane oplossingen het aantal deelnemende marktpartijen wordt beperkt.
- Vanwege de mogelijk lange doorlooptijden kan het zinvol zijn dat de aanbesteder onder bepaalde voorwaarden een beperkte mate van flexibiliteit in de procedure toestaat met betrekking tot het uit- en toetreden van marktpartijen in een deelnemend consortium vanwege bijvoorbeeld fusies en overnames.
- Het kan nuttig zijn om eisen te stellen aan (het beschikken over) benodigde ervaring en capaciteit met het doorlopen van tracé/m.e.r.-procedures. Enerzijds kan een frisse blik leiden tot meer creativiteit, anderzijds is het waarschijnlijk niet in het projectbelang tijdvertraging op te lopen als gevolg van onevenwichtig of onvoldoende uitgewerkte tracé-alternatieven en -varianten.

#### *De eerste ronde*

Een aantal marktpartijen is geselecteerd om deel te nemen aan de eerste fase van dialoog. Inzet is het genereren van mogelijke oplossingen voor de probleemstelling van het project. Alleen de interessante oplossingen worden meegenomen in het vervolg van de vervlechtingprocedure. Deze oplossingen worden opgenomen in de startnotitie als te onderzoeken alternatieven in het kader van de tracé/m.e.r.-procedure. Voordeel van de eerste ronde is dat in een vroeg stadium van de aanbesteding alleen de interessant geachte oplossingen overblijven, waardoor maatschappelijke en private kosten worden beperkt.

Aandachtspunten in de eerste ronde zijn:

- *Vraagstelling* – de vraagstelling dient overeenkomstig te zijn met de probleembeschrijving in de startnotitie.
- *Rol van de aanbesteder* – het feitelijk indienen van mogelijke oplossingen zal worden voorafgegaan door een dialoog. De rol van de aanbesteder dient gericht te zijn op informatieoverdracht.

---

#### Tips

- In de rol van de aanbestedder is het tijdens de dialoog wenselijk geen inschatting te geven van de haalbaarheid van te kiezen oplossingen.
- Wel kan men marktpartijen informeren over achtergronden en onduidelijkheden in de probleem-analyse in relatie tot te kiezen oplossingen en daarmee de creativiteit optimaal stimuleren.

- *Wijze van selectie van voordelige oplossingen* – om aanbestedingsrechtelijke reden zal de wijze waarop interessante ideeën worden geselecteerd, gebaseerd dienen te zijn op de gunningcriteria<sup>22</sup>. De gunningcriteria zullen in deze projectfase echter onvermijdelijk een hoog aggregatieniveau hebben, waardoor objectiviteit en transparantie moeilijk te waarborgen zijn.

#### Tips

- Om zoveel mogelijk te vermijden dat resultaten uit de aanbesteding afwijken van de resultaten uit de tracé/m.e.r.-procedure, is het aan te bevelen dat de gunningcriteria zijn gebaseerd op het beoordelingskader in de tracé/m.e.r.-procedure<sup>23</sup>.
- Ter borging van transparantie en objectiviteit kan de aanbestedder zich laten voorzien van een advies van een onafhankelijke ter zake kundige jury. De jury dient op basis van de gunningcriteria te adviseren over welke oplossingen maatschappelijk aantrekkelijk zijn om te onderzoeken in het kader van de tracé/m.e.r.-procedure.

- *Gevraagd commitment aan ideeën* – het is van belang dat een marktpartij zich committeert aan haar voorgestelde oplossing(en). De mate waarin dit gebeurt zal afhangen van de aard van het project en van de fase waarin het commitment wordt gevraagd. Enerzijds kan de aanbestedder aanzienlijke schade oplopen doordat een gegadigde op enig moment afziet van verdere deelname en zich terugtrekt uit de aanbesteding. Anderzijds zijn marktpartijen gebonden aan gestanddoeningstermijnen en dragen zij doorgaans relatief aanzienlijke transactiekosten, waardoor zij niet lichtvaardig hiermee om zullen gaan. Als er toch behoefte is aan verder commitment dan kan gekozen worden uit instrumenten zoals een "bid bond" of een (getrapte) bankverklaring.
- *Uitwerkingsniveau van oplossingen* – marktpartijen zullen de wens hebben hun idee zo mooi mogelijk te presenteren om hun scoringskans maximaal te doen zijn. Glossy folders en 3D presentaties kunnen de tenderkosten echter aanzienlijk opdrijven en daarmee de maatschappelijke kosten. Toch is dit een afweging die uiteindelijk op het natuurlijke terrein van de ondernemer ligt.

<sup>22</sup> Europese Algemene Richtlijn, artikel 44, lid 4.

<sup>23</sup> Zie ook "Aanbesteden in de planstudiefase: een paradox?": G. Jurgens, augustus 2004 (p.60 - 61).

---

#### Tips

- Formuleer concrete eisen voor het uitwerkingsniveau om te vermijden dat uit onzekerheid de uitwerking gedetailleerder plaatsvindt dan vereist vanuit de planologische procedure.
- Betrek bij de beoordeling de *inhoud* van de oplossingen en minder de *vorm* van presentatie.

- *Bescherming van ideeën* – een aantal oplossingen valt in de eerste ronde af. Het kan echter zo zijn dat bepaalde onderdelen van een dergelijke oplossing om maatschappelijke redenen toch in de planstudiefase moeten worden meegenomen. Het kan immers onaanvaardbaar zijn voor de initiatiefnemer van de tracé/m.e.r.-procedure om in de planstudiefase te worden beperkt in het speelveld.

#### Tips

- Om bepaalde onderdelen van een “afgevalen” oplossing mee te kunnen nemen, kan worden voorzien in een bepaling dat in deze fase de gegadigden afstand doen van het eigendom van (delen van) hun ideeën. Marktpartijen moeten dan zelf inschatten wat zij prijs willen geven in het kader van de eerste ronde.
- Vanuit de tracé/m.e.r.-procedure is het wenselijk als aanbesteder een voorbehoud te maken om naast de door de jury geselecteerde oplossingen, alle “redelijkerwijs in aanmerking te nemen oplossingen” mee te (kunnen) nemen die voor het open planproces noodzakelijk zijn. De marktpartij(en) die de betreffende oplossing(en) heeft (hebben) ingediend zullen dus eveneens voor het vervolg van de aanbestedingsprocedure worden uitgenodigd.

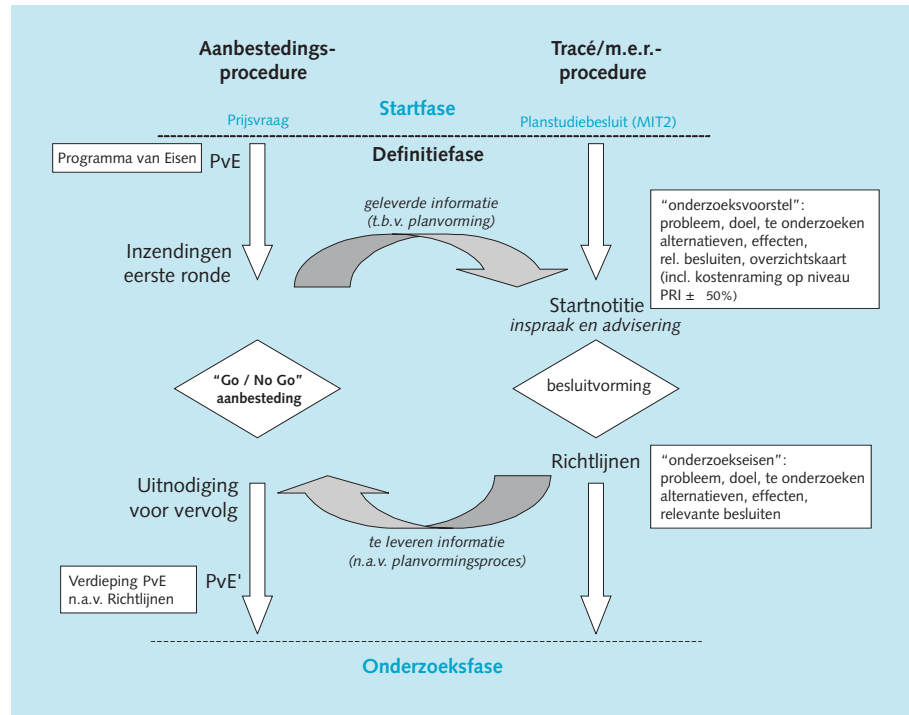
## B. Definitiefase

In figuur 4.4 wordt de definitiefase van vervlechting in het referentiescenario weergegeven. In deze fase worden de resultaten van de eerste ronde verwerkt in een startnotitie op basis waarvan het bevoegd gezag richtlijnen opstelt, die weer input vormen voor het vervolg van de planstudie. In deze fase worden breedte en diepgang van de planstudie gedefinieerd, hierbij speelt de “knoop” van beslismomenten rond de startnotitie een centrale rol.

### *De startnotitieknoop*

De in de eerste ronde geselecteerde oplossingen worden opgenomen als te onderzoeken alternatieven in het kader van de tracé/m.e.r.-procedure. Deze worden beschreven in de startnotitie, die daarnaast ook inzicht geeft in probleem-/doelstelling, te onderzoeken effecten en relevante besluiten. De startnotitie wordt gepubliceerd en ter inspraak en advisering voorgelegd. De deelnemende marktpartijen nemen op dat moment dus ook kennis van ideeën van concurrenten. Belangrijk advies komt van de Commissie m.e.r. inzake te hanteren richtlijnen voor de uitwerking in de trajectnota/MER, mede naar aanleiding van de ontvangen inspraakreacties. Uiteindelijk stelt het bevoegd gezag de te volgen richtlijnen vast (zie paragraaf 2.3). Deze informatie is weer invoer voor de vervolgfase van de vervlechtingprocedure.

Figuur 4.4:  
De definitiefase bij vervlechting.



In deze knoop spelen de volgende aandachtspunten:

- Niet door deelnemende marktpartijen ingediende, maar wel voor de trajectnota/MER relevante alternatieven. Hoewel niet bij voorbaat uitgesloten, zullen marktpartijen minder snel "het meest milieuvriendelijke alternatief" (MMA), het "nulalternatief" (bedoeld wordt huidige situatie en autonome ontwikkeling) en indien relevant een "Nulplus-alternatief" of "OV-alternatief" aanbieden. Deze alternatieven zijn wel vereist in het kader van de tracé/m.e.r.-procedure (zie paragraaf 2.3) en dus zal initiatiefnemer deze oplossingen doorgaans zelf dienen te beschrijven in de startnotitie.
- Via inspraak door derden ingediende alternatieven of wijzigingen op alternatieven. Het kan in deze fase voorkomen dat uit inspraak of advisering een alternatief naar voren komt dat in de startnotitie nog niet is beschreven. Het kan in dat geval relevant en nodig zijn om dergelijke alternatieven eveneens te onderzoeken, aangezien de tracé/m.e.r.-procedure eist dat "alle redelijkerwijs in ogeschouw te nemen alternatieven" worden behandeld. Zorgvuldigheid in deze is van belang, ook om het verwijt te voorkomen dat de scope van de tracé/m.e.r.-procedure teveel is gedicteerd door de markt-partijen en er geen daadwerkelijke open besluitvorming heeft kunnen plaatsvinden.

Men dient daarom te voorzien in een regeling waarin afdoende wordt geregeld dat of één van de marktpartijen of de initiatiefnemer dit alternatief moet uitwerken. In een model waarin iedere marktpartij alleen een eigen oplossing uitwerkt, zal het logisch zijn dat de initiatiefnemer alle andere oplossingen uit de richtlijnen uitwerkt. In een model waarbij één

---

oplossing door meerdere marktpartijen kan worden uitgewerkt, ligt dit lastiger. Wie van de deelnemende marktpartijen krijgt immers een eerste recht op een aldus door derden ingediend alternatief? Het lijkt derhalve onvermijdelijk dat de aanbesteder via inspraak of advies ingediende alternatieve oplossingen van de competitie uitsluit. De initiatiefnemer zal zelf deze alternatieve oplossingen dienen uit te werken in het kader van de tracé/m.e.r.-procedure. Als dat alternatief in het standpunt wordt verkozen, dan leidt dit tot tussentijdse beëindiging van de aanbestedingsprocedure en zal dit alternatief op een andere wijze moeten worden aanbesteed.

#### Tips

- Afhankelijk van de mate waarin milieu wordt meegewogen als gunningscriterium, kan het voor marktpartij(en) aantrekkelijk zijn het “meest milieuvriendelijke alternatief” aan te bieden. Gunningcriteria dienen immers zoveel mogelijk te worden gelijkgeschakeld met het beoordelingskader in de tracé/m.e.r.-procedure.
- In het algemeen geldt dat een goede verkenning van probleem/doelstelling en oplossingsrichtingen/alternatieven in het MIT-kader voorafgaand aan de tracé/m.e.r.-procedure noodzakelijk is (zie paragraaf 2.2). In de startnotitie kan dan een goed onderbouwde probleem/doelstelling worden neergelegd met een zorgvuldig afgebakende alternatievenset. Zo kan worden vermeden dat men later in de procedure “terug” wordt gestuurd naar de startnotitie fase om alsnog een onderbouwing voor de probleem/doelstelling en/of het uitslechten van alternatieven te leveren. Er dient tijd te worden genomen voor een goede analyse van het probleem en niet alleen voor oplossingen. In de context van een vervlechtingprocedure zijn eventuele negatieve gevolgen voor betrokkenen nog vervelender dan in een “klassieke” planstudie.

### C. Onderzoeksfase

In figuur 4.5 wordt de onderzoeksfase van vervlechting in het referentiescenario weergegeven. De gang van zaken is vergelijkbaar met de vorige fase. De marktpartijen werken hun oplossing uit tot het relevante detailniveau (zie paragraaf 2.3 en figuur 4.5) en onderzoeken deze op de relevante effecten. De aanbiedingen worden in de trajectnota/MER opgenomen die onderwerp is van inspraak en advies. Vervolgens neemt het bevoegd gezag een standpunt in met betrekking tot het voorkeursalternatief en wordt in het kader van de aanbesteding voorlopig gegund. Cruciaal voor de vervlechting is de “knoop” van beslismomenten rond de bepaling van het standpunt.

De deelnemende marktpartijen werken hun oplossing uit aan de hand van de vastgestelde richtlijnen en onderzoeken de effecten tot op het gevraagde detailniveau. Als voldoende inzicht is ontstaan, kan de trajectnota/MER worden opgesteld. Hiertoe zal een tussentijdse vergelijking van de oplossingen nodig zijn, waarvoor aanbiedingen worden uitgevraagd. De initiatiefnemer zal parallel zijn oplossingen dienen uit te werken.

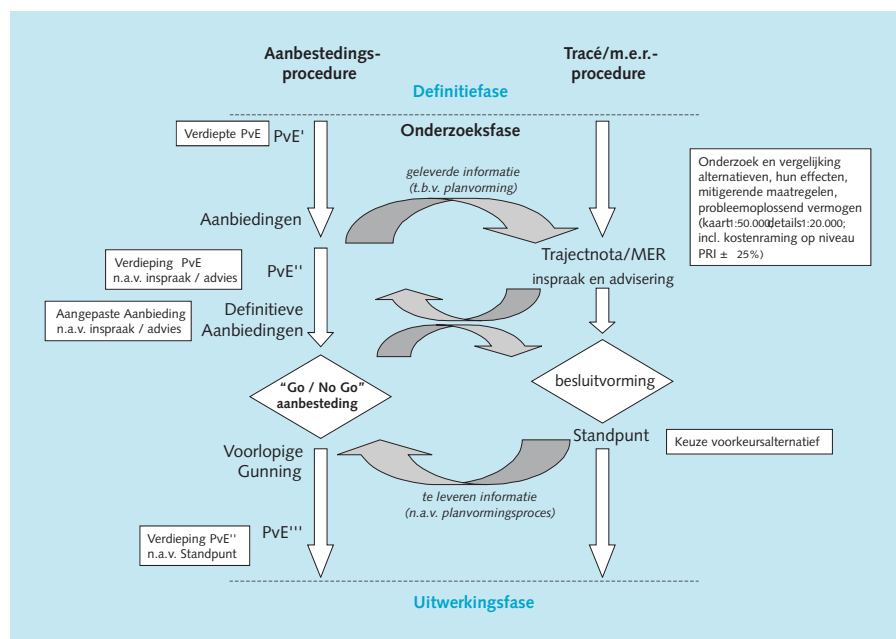
Hierbij zijn aandachtspunten:

- de mate van uitwerking van verschillende oplossingen;
  - de uniformiteit in het vaststellen van effecten;
  - een eenduidig beoordelingskader van effecten;
  - het gevraagde commitment aan een (tussen)aanbieding.
- Voor deze aandachtspunten wordt kortheidshalve naar voorgaande paragrafen verwezen.

#### Tips

- Vanuit optiek van de aanbesteding lijken de richtlijnen zich goed te lenen om te worden vertaald in de geldigheidseisen waaraan aanbiedingen dienen te voldoen.
- Het lijkt niet voor de hand te liggen om in dit stadium van de onderzoeksfase deelnemende consortia af te wijzen, aangezien de alternatieven in de trajectnota/MER nog door de inspraak- en adviesronde heen moeten en de biedingen nog geen definitieve status hebben.

Figuur 4.5:  
De onderzoeksfase bij vervlechting met de knoop rondom de standpuntbepaling.



#### Standpuntknoop

De knoop in de vervlechting rondom het standpunt is weergegeven in figuur 4.5. De knoop begint met de tussenaanbiedingen ten behoeve van de trajectnota/MER. De tussenaanbiedingen worden op geldigheid beoordeeld en daarna als basis gebruikt voor het opstellen van de trajectnota/MER. Om opgenomen te kunnen worden in de trajectnota/MER dienen de alternatieven te voldoen aan wettelijke eisen, de richtlijnen voor het MER, algemene beginselen van behoorlijk bestuur (overigens is het mogelijk gemotiveerd af te wijken van de richtlijnen; zie paragraaf 2.3). In de trajectnota/MER worden

---

de oplossingen/alternatieven openbaar voor de omgeving met een relatieve beschouwing van hun effecten. Hierop vindt inspraak en advies plaats, daartoe dient eerst het bevoegd gezag de trajectnota/MER te accepteren.

Een belangrijk aandachtspunt is het beoordelingskader bij de standpuntbepaling. In de klassieke situatie leiden inspraakreacties en adviezen normaal gesproken niet tot aanpassing in de trajectnota/MER, tenzij er wezenlijk nieuwe inzichten ontstaan (dan moet een aanvulling op de trajectnota/MER of zelfs een geheel nieuwe worden gemaakt). Wel wordt bij bepaling van het standpunt rekening gehouden met de ontvangen reacties. Het beoordelingskader voor het standpunt blijkt deels bepaald door wet- en regelgeving en lijkt daarmee objectief. Bij eventuele overschrijding van deze op zich heldere normen is het echter in de praktijk mogelijk om bijvoorbeeld mitigerende of compenserende maatregelen te treffen. Een goede motivatie van belangen is hierbij relevant. Er zullen in de praktijk “appels met peren” moeten worden vergeleken (bijv. geluid vs. natuur), waarbij inherent ook politieke afwegingen bij de beoordeling een rol spelen evenals risicoafwegingen omtrent de haalbaarheid van uiteindelijke kansen in beroepsprocedures (met name opschortende werking).

In de aanbesteding dient het beoordelingskader echter objectief en transparant te zijn bepaald in gunningcriteria (vooraf). Deze gunningcriteria vormen een belangrijk mechanisme om aanbiedingen te sturen: door beter in te spelen op de gunningcriteria maken marktpartijen meer kans op de uiteindelijke opdracht.

Idealiter zijn in een vervlechtingprocedure de gunningcriteria één op één gelijk aan criteria ten behoeve van bepaling van het standpunt<sup>24</sup>. Het resultaat van de tracé/m.e.r.-procedure is in dat geval waarschijnlijk gelijk aan het resultaat van de aanbestedingsprocedure. Grote vraag is of het in de praktijk lukt om het politieke besluitvormingsproces op voorhand te vangen in objectieve gunningcriteria.

Een ander punt is hoe bereikt kan worden dat inspraak- en adviesreacties worden verwerkt in de aanbiedingen. Om te bereiken dat het standpunt één of meer aanbiedingen raakt, moeten de ontvangen reacties in de aanbiedingen verwerkt worden. Idealiter hoeft een overheid hierbij slechts facilitair te zijn omdat een marktpartij het initiatief neemt. Het is tenslotte in hun belang dat het standpunt aansluit op hun aanbieding en voor hen een kans dat ze door de ontvangen reacties meer inzage hebben in de scoringskans van hun aanbieding dan traditioneel gebruikelijk. Drijfveer is het creëren van politiek en maatschappelijk draagvlak voor de eigen oplossing. Een bestuursovereenkomst (zie bij “Startfase”) is hierbij relevant, als hierin concrete afspraken over politiek draagvlak in de bestuursovereenkomst zijn vastgelegd en als daarmee ook in deze fase voldoende maatschappelijk draagvlak blijkt te zijn gecreëerd. Als de afspraken in de bestuursovereenkomst één op één kunnen worden vertaald in het beoordelingskader in de

<sup>24</sup> Zie “Aanbesteden in de planstudiefase: een paradox?”, G. Jurgens, augustus 2004 (p. 61).



---

aanbesteding, dan zal het standpunt waarschijnlijk dicht tegen de economisch voordeligste aanbidding aanliggen en is de ideale situatie bereikt.

Aandachtspunt hierbij is dat de aanbesteder zich moet afvragen of het wel of niet is toegestaan dat door deelnemende marktpartijen een politieke lobby voor hun oplossing wordt gevoerd. Enerzijds kan een lobby bijdragen aan meer maatschappelijk draagvlak voor het project, anderzijds is men vanuit de aanbesteding gebonden aan concrete objectieve beoordelingscriteria waardoor een spanningsveld kan ontstaan. De aanbesteder zal op dit punt een eigen afweging dienen te maken.

Indien de beoordelingskaders echter niet met elkaar in één lijn te brengen zijn, dan zal een list moeten worden bedacht. Het geldt daarbij als zwakkebod in deze fase afhankelijk te zijn van de bereidheid van inschrijvers om anticiperend op het standpunt de aanbidding te wijzigen, vooropgesteld dat ze zelf kunnen inschatten wat daaraan te doen<sup>25</sup>. Als de aanbesteder het Rijk (i.c. V&W) is, dan is de aanbesteder tevens bevoegd gezag die het standpunt uiteindelijk vaststelt en ligt het dus in de rede dat het Rijk het initiatief neemt. Vanuit die overweging zal de aanbesteder de aanbieder moeten opleggen hetgeen moet worden aangepast in diens aanbidding. Zoals eerder toegelicht zijn deze aanpassingen echter per definitie subjectief. Niet alle reacties blijken immers te hoeven worden verwerkt. Ook kunnen aanpassingen per aanbieder verschillen. Omdat aanpassingen kunnen leiden tot verschuivingen in de rangorde en uiteindelijke (ontwerp)aansprakelijkheid, moge duidelijk zijn dat de aanbesteder in deze fase niet ondoordacht als regisseur kan optreden. Anderzijds dient men zich te realiseren dat ook een aanbieder er niet bij is gebaat als zijn aanbidding afwijkt van het standpunt en daarom waarschijnlijk best vrijwillig medewerking zal geven. Uiteindelijk worden de definitieve aanbiddingen (zoals omschreven in de concurrentiegerichte dialoog) ontvangen waarin de inspraakreacties en adviezen zijn verwerkt.

De knoop rond het standpunt is één van de meest belangrijke stappen in de vervlechtingprocedure. Alvorens tot voorlopige gunning over te gaan, is het verstandig het uiteindelijke standpunt af te wachten. Het standpunt dient namelijk in alle objectiviteit door de minister te kunnen worden ingenomen, dus zonder beletselen vanuit de aanbestedingsprocedure of bestuursovereenkomst.

Als het standpunt niet teveel afwijkt, kan de economisch voordeligste aanbidding (op grond van artikel 29, lid 6 Algemene Richtlijn) nog enigszins worden aangepast alvorens voorlopige gunning plaatsvindt. Als het standpunt echter in te grote mate afwijkt van de economisch voordeligste aanbidding dan dient het mogelijk te zijn de aanbestedingsprocedure tussentijds te

<sup>25</sup> Een aandachtspunt is dat marktpartijen uit de openbare trajectnota/MER waarschijnlijk de rangorde van aanbiddingen kunnen afleiden. De marktpartij met de economisch voordeligste aanbidding zal in deze situatie om commerciële redenen niet van harte meewerken om zijn aanbidding alsnog aan te passen. Een ander effect kan zijn dat een marktpartij geen verdere investeringen in het project meer wenst te doen omdat zijn oplossing erg nadelig uit de bus is gekomen ("kosten sterfhuis").

---

stoppen. Zowel in de bestuursovereenkomst als in de aanbestedingsdocumenten dient dit afwegingsmoment goed te zijn beschreven alsmede de eventuele consequenties. De aanbesteder beroept zich in die situatie op zijn recht het project niet te gunnen. Als de “no go” beslissing wordt genomen zal het project waarschijnlijk opnieuw op de markt moeten worden gebracht met alle problemen van dien. Hier geldt dat voorkomen beter is dan genezen. Het voorlopig gunningbesluit dient expliciet de voorwaarden te noemen waaronder uiteindelijk zal worden gegund<sup>26</sup>. Eén van de voorwaarden kan zijn dat de definitieve bieding tijdig zal worden uitgewerkt in een geldig tracébesluit binnen een taakstellend budget (niet zijnde een vaste prijs; zie hierna bij “Uitwerkingsfase”). Omdat de kans zeer klein is dat hun oplossingen nog in het standpunt passen, zullen de andere inschrijvers worden afgeschreven.

**Tips:**

- Alvorens tot voorlopige gunning over te gaan, is het aan te bevelen het uiteindelijke standpunt af te wachten omdat dit besluit in alle politiek-bestuurlijke vrijheid moet kunnen worden genomen. Rond het standpunt speelt zich één van de belangrijkste “go/no go” besluiten af.
- In de fase van verwerking van inspraak en advies lijkt het wenselijk dat er een duidelijke organisatorische splitsing is tussen de rol van bevoegd gezag en de aanbesteder, opdat opgelegde wijzigingen zo objectief mogelijk worden bepaald. Het bevoegd gezag dient zonder kennis van de aanbiedingen per variant in de tracé/m.e.r.-procedure aan te geven hoe inspraakreacties en adviezen verwerkt dienen te worden. De aanbesteder zal alleen een loketfunctie dienen te vervullen tussen het bevoegd gezag en de aanbieder. Het is wenselijk dat de aanbieders zich bij aanvang van de aanbestedingsprocedure akkoord verklaren met de aldus beschreven procedure.

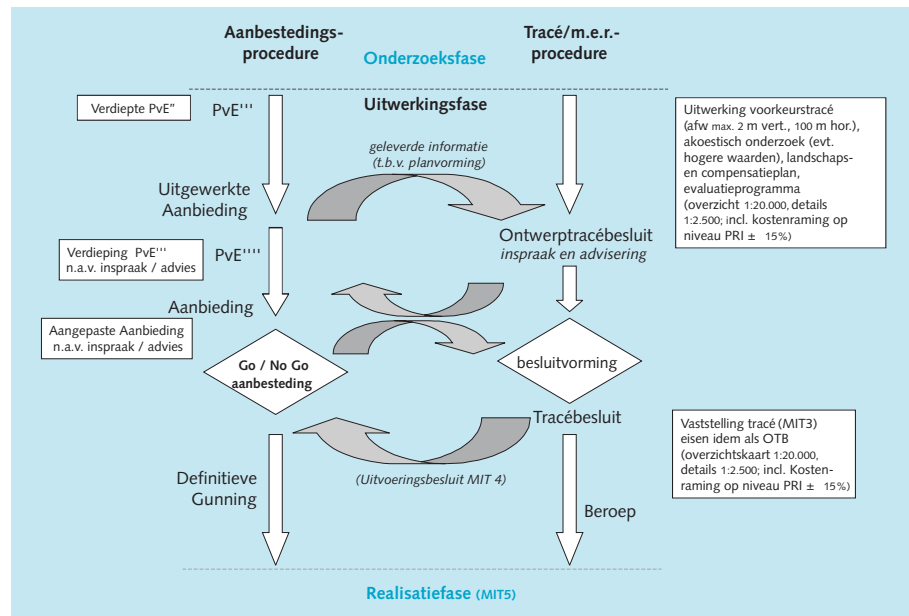
#### **D. Uitwerkingsfase**

In figuur 4.6 is de uitwerkingsfase van vervlechting in het referentiescenario weergegeven. In deze fase wordt de voorkeursaanbieding door de betreffende marktpartij uitgewerkt tot op het niveau van het ontwerp-tracébesluit (zie paragraaf 2.3 en figuur 4.6) waarna het bevoegd gezag het tracébesluit neemt en tenslotte de fase beëindigd kan worden met de definitieve gunning. De “knoop” van beslismomenten rond het tracébesluit speelt hier een centrale rol.

In deze fase wordt door de voorkeursaanbieder met de economisch voordeligste aanbieding het standpunt uitgewerkt voor het ontwerp-tracébesluit. De voorkeursaanbieder zal in deze fase gedetailleerde onderzoeken ondernemen en het voorkeurstracé moeten gaan inpassen in de omgeving. Er geldt een wettelijke maximumtermijn van zes maanden tussen innemen van het standpunt en de ter inzage legging (totstandkoming) van het ontwerp-tracébesluit.

<sup>26</sup> Voorlopige gunning kan juridisch op verschillende manieren vorm worden gegeven, bijvoorbeeld door een gunning onder ontbindende voorwaarde(n) of een gunning met opschortende voorwaarden.

Figuur 4.6:  
De uitwerkingsfase bij vervlechting met de knoop rondom het tracébesluit.



Aandachtspunt in de fase van standpuntuitwerking is het vasthouden van het prijsniveau. Het hanteren van een vaste prijs in de fase tot definitief tracébesluit is onredelijk en zal tot een aanzienlijke risico opslag in de aanbiedingen leiden. In de ("klassieke") praktijk kunnen de kosten in deze fase als gevolg van niet voorzienbare inpassingmaatregelen stijgen met 30%. De eerdere aanbiedingen leggen wel de prijs vast voor de scope zoals die gold voor de Trajectnota/MER, dus exclusief aanvullende inpassingmaatregelen. Aandachtspunt is te vermijden dat ongebreideld kan worden "geplust" maar dat ook besparingen worden gezocht ter compensatie van hogere kosten.

#### Tips

Mogelijke maatregelen ter beperking van opdruk op de aanbidding kunnen zijn:

- taakstellend budget als voorwaarde bij voorlopige gunning opnemen. Het "wat als ..." scenario zou kunnen zijn dat teruggevallen wordt op de concurrerende inschrijver in de wachtstand indien de taakstelling niet wordt gehaald. Voorwaarde is dan wel dat de aanbidding van de concurrent past binnen het standpunt;
- "veroorzaker betaalt"-principe afspreken met omgeving in eerdere bestuurs-overeenkomst. Als de omgeving nadere wensen heeft ten opzichte van de bestuursovereenkomst dan dient zij dit zelf bij te betalen;
- definitieve biedingen in de vorige fase laten uitwerken tot op het niveau van "OTB-min". Detailonderzoeken vinden dan echter eerder plaats, waardoor de transactiekosten sterk zullen toenemen.

Hoe dan ook dient men ervoor te waken dat deze fase voor ontwerp-tracébesluit onttaardt in moeizame onderhandelingen.

---

### *Tracébesluitknoop*

Het ontwerp-tracébesluit van de voorkeursaanbieder wordt ter inspraak en advisering voorgelegd. De ontvangen inspraakreacties en adviezen worden verwerkt in het tracébesluit. Binnen de wettelijke termijn van vijf maanden na vaststelling OTB dient het tracébesluit te worden vastgesteld.

In feite gelden wederom de volgende aandachtspunten (zie hiervoor):

- de wijze waarop wordt besloten hoe en welke inspraak- en adviesreacties worden verwerkt.  
In versterkte mate geldt in deze stap dat het risico moet worden ingeschat op eventuele (succesvolle) beroepsprocedures tegen het tracébesluit;
- het voorkomen dat ongebreideld kan worden “bijgeplust” waardoor de projectkosten onevenredig toenemen.

Voorwaarde voor gunning is dat er een definitief tracébesluit is genomen (MIT-beslismoment 3), evenals een uitvoeringsbesluit in verband met de financiering (MIT-beslismoment 4; zie paragraaf 2.2 en 2.3). Bij het uitvoeringsbesluit dient er een kostenraming te worden gegeven op het niveau van een PRI-raming met een variatiecoëfficiënt van  $\pm \leq 10\%$ . Een en ander is ook aangegeven in figuur 4.6.

In feite kunnen er na het tracébesluit drie “logische” momenten worden onderscheiden waarop definitieve gunning kan plaatsvinden:

- direct na bekendmaking van het tracébesluit (minste vertraging);
- na de beroepstermijn wanneer de beroepschriften zijn ontvangen;
- na het onherroepelijk worden van het tracébesluit (meest zeker).

Belangrijke overwegingen daarbij zijn het belang dat het project zo min mogelijk vertraging oploopt en het belang van de marktpartij om het project definitief gegund te krijgen (binnen redelijke termijn). Temeer daar de overheid en de marktpartij overeenstemming hebben bereikt en het een derde is die tegen het tracébesluit ageert. In het referentiescenario wordt uitgegaan van de tweede optie, definitieve gunning na ontvangst van de beroepschriften.

#### **Tip**

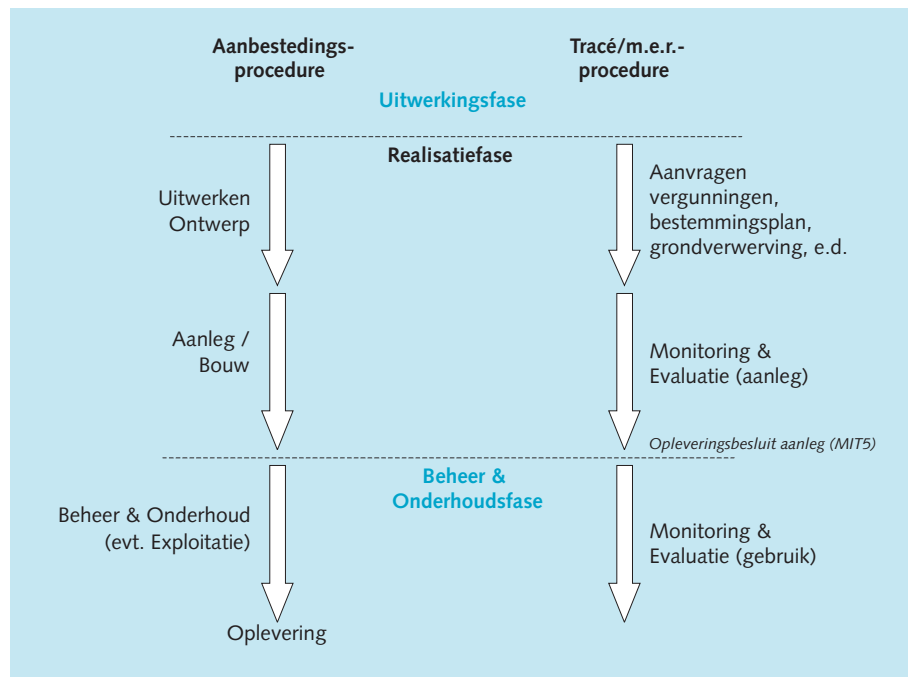
- Aangezien eventuele beroepsprocedures bepalend kunnen zijn voor de realisatie van het project is het aan te bevelen eerst de beroepstermijn (van 6 weken) af te wachten voordat overgegaan wordt tot de gunning. Als enige tijd daarna de beroepschriften zijn ontvangen kan worden ingeschat in hoeverre eventueel aangetekende beroepen van invloed zijn op het genomen tracébesluit en of de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State een voorlopige voorziening geeft, alvorens het besluit te nemen tot definitieve gunning.

### E. Realisatiefase

Tenslotte wordt na de tracé/m.e.r.-procedure de uitvoering voorbereid. Het tracébesluit dient hierbij in beginsel 1:1 te worden uitgewerkt; de ruimte voor afwijken is marginaal. Met behulp van zogenaamde “flexibiliteitsbepalingen” (zie paragraaf 2.3) kan toch nog enige ruimte worden geboden aan de marktpartij mits de verschuivingen geen negatieve effecten met zich meebrengen. Voorts is er vanuit de Wet milieubeheer de verplichting tot een evaluatie achteraf (tijdens uitvoering en/of gebruiksfase) om de milieueffecten te evalueren van de activiteit waartoe besloten is. Hieraan dient de marktpartij medewerking te verlenen (dat wil zeggen, informatie aanleveren e.d.).

Afhankelijk van het contract zal de weg (of het kunstwerk) na realisatie of na een periode van beheer en onderhoud worden opgeleverd aan de aanbesteder. In figuur 4.7 wordt de realisatiefase van vervlechting in het referentiescenario weergegeven.

Figuur 4.7:  
De realisatiefase bij vervlechting.





---

## 5. Enkele handreikingen

---

Deze werkwijzer heeft tot doel inzicht te verschaffen in de vervlechting van de tracé/m.e.r.-procedure en de aanbestedingsprocedure in een vroeg stadium van het planproces. Daartoe is begonnen met de beschrijving van de mogelijkheden in de verschillende procedures voor onderlinge afstemming. Om de meerwaarde van vervlechting te kunnen realiseren, is geconcludeerd dat de aanbestedingsprocedure op slimme wijze dient te worden ingestoken, waarbij op een zeker aantal momenten kruisbestuiving dient plaats te vinden tussen de verschillende procedures. Wat er tijdens deze zogenaamde "knopen" (waarin de procedures elkaar raken) dient te gebeuren, is beschreven aan de hand van een referentie-scenario met per knoop aandachtspunten en tips.

Duidelijk moge zijn dat niet alle projecten zich zullen lenen voor vervlechting omdat zowel de publieke partij(en) als de private partij(en) er brood in moeten zien ("It takes 2 to tango"). Er zijn ontegenzeggelijk nieuwe risico's verbonden aan vervlechting, echter nieuwe kansen kunnen daar ruim tegenop wegen. De toekomst zal ongetwijfeld meer inzicht gaan geven voor wat voor projecten vervlechting aantrekkelijk kan zijn en op welke wijze vervlechting in te vullen met de grootste meerwaarde. Op weg naar die toekomst zullen beide partijen met elkaar en van elkaar moeten leren. Het is voor iedereen tenslotte nieuwe materie.

Met kennis van de voorgaande hoofdstukken kunnen de volgende handreikingen nog van belang zijn:

### **Overheid trekt zich terug en geeft ruimte aan marktinitiatief**

Bij vervlechting is de rol van de publieke partij een andere dan gebruikelijk. In de klassieke situatie neemt de overheid tamelijk autonoom een maatschappelijk infrastructureel probleem ter harte en komt tot een oplossing met voldoende maatschappelijk draagvlak. De markt (althans bouwbedrijven) worden doorgaans pas betrokken als de oplossing duidelijk gedefinieerd is en de vraag eigenlijk alleen nog is het zo goedkoop mogelijk uit te voeren. Bij vervlechting wordt de markt eerder betrokken in de planvorming van een project. De publieke partij formuleert in de rol van aanbesteder de vraagstelling aan marktpartijen en stelt de procesregels vast. Marktpartijen hebben het initiatief om oplossingen te bedenken passend bij de vraagstelling. De aanbesteder dient daarbij de *procesregels te bewaken*. Gezien de complexiteit en procesrisico's in het planologische traject lijkt het echter moeilijk voor te stellen dat een overheid geen actieve rol vervult op de momenten waar de aanbestedingsprocedure de planologische procedure raakt (de zogeheten knopen). De overheid is in de planologische procedure formeel initiatiefnemer en is hierbij aan sterke wettelijke regels gebonden.

Anticiperend op de rol als initiatiefnemer / bevoegd gezag tijdens de knopen in de vervlechting dient tussentijds in de aanbestedings-procedure als een sterke regisseur te worden opgetreden om de resultaten uit de aanbesteding op evenwichtige en zorgvuldige wijze in het publieke domein te brengen. Enerzijds moet inhoudelijk dus meer vrijheid aan de markt worden gegeven, terwijl tegelijkertijd procedureel weinig ruimte kan worden toegestaan. Om de gewenste meerwaarde van vervlechting te kunnen realiseren, is het belangrijk deze regisseursrol goed te spelen. De rol is echter heel anders dan in de klassieke situatie en zal daarom de nodige aandacht en aanpassing vergen.

---

### **“Verschillende petten” problematiek**

Men dient zich goed te realiseren dat tijdens een vervlechtingprocedure de rijksoverheid verschillende petten op heeft, namelijk die van initiatiefnemer, bevoegd gezag, aanbesteder en projectleider. Enerzijds lijkt voor vervlechting integratie van de rollen van initiatiefnemer, aanbesteder en projectleider dringend gewenst om suboptimalisatie te voorkomen. Anderzijds loert een reëel risico onregelmatig handelen, willekeur c.q. preoccupatie, te worden verweten wat juist weer zou pleiten voor een duidelijke scheiding van eerdergenoemde rollen. Een multidisciplinaire projectorganisatie, bemenst met “brede denkers” zal moeten voorzien in een goede, neutrale kwaliteitsborging in de vorm van bijvoorbeeld een *toetscommissie*, waarin specialistische kennis van elke discipline is vertegenwoordigd. Een dergelijke toetscommissie zal als belangrijke functie hebben het acteren vanuit een “tunnelvisie” te voorkomen.

### **Spanningsveld vertrouwelijkheid versus openbaarheid**

Belangrijk aandachtspunt is hoe om te gaan met het spanningsveld tussen enerzijds een inkoop-procedure met *vertrouwelijke* commerciële belangen en anderzijds een *openbare* planologische procedure met algemene en politieke belangen. Bij vervlechting wordt in de planologische procedures op bepaalde momenten openbaar wat de private partijen aanbieden. Bovendien vindt politieke besluitvorming plaats volgens democratische principes en dat kan spanningsvelden gaan opleveren met commerciële belangen. Bijvoorbeeld in de situatie dat politiek draagvlak ontstaat voor een onderdeel van een aanbidding gecombineerd met een andere variant. Dit soort spanningsvelden is echter inherent aan vervlechting en een marktpartij zal als onderdeel van zijn nieuwe rol moeten aanvaarden dat dit niet altijd kan worden voorkomen. Een realistische tegemoetkoming in de tenderkosten zal deels een oplossing zijn, maar er zal altijd een gedeelte ondernemingsrisico overblijven. Een marktpartij kan zich wat dat betreft niet meer verschuilen achter een overheid want dat was juist de “klassieke” situatie.

In de verklaring, die dient te worden overlegd bij aanmelding voor de aanbestedingsprocedure (zie einde hoofdstuk 2), kan een expliciete bepaling worden opgenomen dat de marktpartij zijn instemming geeft dat informatie omtrent zijn voorgestelde oplossing bekend wordt gemaakt aan andere deelnemers. Deze bepaling zal per vervlechtingprocedure en per project specifiek op maat moeten worden gemaakt.

Voorkomen moet worden dat concurrenten ideeën van elkaar kunnen kopiëren. Daarom is het voor vervlechting wenselijk dat iedere marktpartij een gestructureerd en systematisch ontwerp-proces doorloopt, waarbij niet meer kan worden teruggekomen op de initiële aanbidding. In te denken is dat concepten als systematisch ontwerpen -- ook wel “*system engineering*” genoemd -- een prominente plaats zullen innemen in vervlechtingprocedures (zie Leidraad “Functioneel specificeren bij Rijkswaterstaat”, Rijkswaterstaat 2004). Bij systematisch ontwerpen worden in een hiërarchische structuur systematisch op steeds dieper detailniveau nadere eisen geformuleerd. Hierbij dient per fase steeds te worden aangetoond dat men nog steeds voldoet aan de hogere eisen. Met deze systematiek wordt bereikt dat binnen de kaders van eerdere fasen kan worden gewerkt.



---

### **Noodzaak voor een gestructureerde en duidelijk gefaseerde vervlechting-procedure**

Vervlechting kan op verschillende wijzen plaatsvinden afhankelijk van factoren als de aard van het specifieke project en ambitie. Het bestaan van één ideaalmodel voor vervlechting ligt niet voor de hand en daarmee zal het tenminste iedere keer een uitdaging zijn. Voor succesvolle vervlechting lijkt het van groot belang dat vooraf het planvormings-, besluitvormings- en aanbestedingsproces goed wordt doordacht. Vanuit het projectbelang dienen duidelijke keuzes gemaakt te worden over hoe en waar de raakpunten tussen de verschillende procedures worden gelegd.

In het kader van de aanbesteding lijkt het aan te bevelen een reglement op te stellen waarmee een duidelijke systematische fasering wordt bereikt, waarbij per fase op de voorgaande fase wordt doorgebouwd. Er moet worden vermeden dat in een latere fase wordt teruggekomen op eerdere beslissingen en bijvoorbeeld van uit te werken alternatief wordt gewisseld. Dat lijkt tot grote risico's te leiden. Deze aanbeveling is zeker relevant voor vervlechting waarbij de markt al vóór de startnotitie wordt betrokken. In dat geval zijn immers de alternatieven door de marktpartijen zelf aangedragen.

Maar ook als de markt pas ná de startnotitie wordt betrokken, moet het in een vroeg stadium zeker zijn dat bijvoorbeeld alle alternatieven in de startnotitie worden onderzocht. Iedere gegadigde zal in een vroeg stadium aan dienen te geven welke oplossing hij gaat uitwerken en zich daar ook toe verplichten (eventueel met een bid bond). Eén oplossing uitwerken is voor de praktijk mogelijk te rigide. In voorkomend geval kan het daarom handig zijn toe te staan de oplossing genoemd in de startnotitie en/of standpunt uit te werken in een aanbidding voor een voorkeursvariant en twee andere aanbiddingen voor andere varianten toe te staan (varianten niet in aanbestedingsrechtelijke zin).

Van belang is dat tussen de verschillende procedures in ieder geval moet worden voorzien in een helder raakpunt; een *"go/no go" moment*. Het meest geschikte moment is ten tijde van de vaststelling van het standpunt door de minister. Het *"no go"* scenario treedt in werking zodra het standpunt van de minister in belangrijke mate afwijkt van hetgeen uit de beoordeling van de aanbiddingen naar voren is gekomen als de economisch voordeligste aanbidding (EVA). De minister moet op dat moment te allen tijde vrij in haar besluitvorming kunnen zijn en haar standpunt hoeft zich dus niet te verenigen met hetgeen uit een aanbesteding naar voren is gekomen.

Het risico op een afwijkend standpunt kan worden verminderd door het beoordelings-kader van de aanbestedingsprocedure zoveel mogelijk te laten overeenstemmen met het beoordelingskader zoals dat wordt gehanteerd in de tracé/m.e.r.-procedure (= de wettelijke vereisten en de richtlijnen voor het MER). Er blijkt in de praktijk echter een groot *verschil in aggregatieniveau* tussen de criteria en de wijze waarop die worden toegepast. Vanuit de tracé/m.e.r.-procedure kan hier zelfs voortschrijdend inzicht in worden verwerkt. In het aanbestedingsrecht daarentegen dient in de Europese aankondiging een globale aanduiding van de gunningcriteria te worden gegeven en uiterlijk met

---

het verzenden van de vraagspecificatie ("het beschrijvende document") de precieze omschrijving van de criteria met de wijze van toepassing te worden gegeven. Een manier om met dit spanningsveld om te gaan is als tijdens de opeenvolgende fasen van de concurrentiegerichte dialoog de aangekondigde gunningcriteria steeds nader worden verdiept. Er mogen echter geen *nieuwe* gunningcriteria tijdens de aanbestedingsprocedure worden geïntroduceerd.

### **Commerciële aspecten van vervlechting**

In het geschetste referentiescenario waarbij de vervlechting aanvangt vóór de startnotitie (model 1) is gekozen om na het standpunt in een voorlopige gunning te voorzien. Kanttekeningen kunnen worden geplaatst of het wenselijk is reeds zo vroeg in de tracé/m.e.r.-procedure de concurrentie te beperken. Doel van vervlechting is echter meerwaarde door de private inbreng in de planvorming en dat is niet hetzelfde als de laagste prijs. In model 1 is daarnaast sprake van een langdurige aanbestedings-procedure waarin de transactiekosten bij standpuntbepaling voor marktpartijen al hoog zijn opgelopen. In de werkwijzer is daarom aangenomen dat slechts één aanbieding binnen het standpunt past (ook gezien de brede scope bij aanvang van de vervlechting). Of het in de praktijk kan voorkomen dat meerdere aanbiedingen toch binnen het standpunt passen is de vraag. Het lijkt niet verstandig om hier op voorhand van uit te gaan. Het is echter niet uit te sluiten. Bovendien heeft een later tijdstip van voorlopige gunning ontegenzeggelijk het voordeel dat de concurrentie langer in stand wordt gehouden. Als een aanbesteder dit zinvol vindt, kan een voorbehoud in de aanbestedingsdocumenten worden opgenomen dat de aanbesteder zich alsdan het recht voorbehoudt de voorlopige gunning op te schorten. In dat geval is het redelijk een verhoogde tegemoetkoming in de transactiekosten te overwegen. Het volgende moment waarop voorlopige gunning uiterlijk kan plaatsvinden, zal dan waarschijnlijk het moment zijn dat het ontwerp-tracébesluit ter inzage wordt gelegd. Nog langer uitstel van voorlopige gunning is moeilijk. Als er twee verschillende OTB's ter inspraak zouden worden gelegd, wordt te weinig rekening gehouden met belanghebbenden die immers bij het OTB voor het laatst hun inspraakreacties kunnen geven. Hierna rest hen alleen nog de mogelijk beroep aan te tekenen tegen het tracébesluit.

### **Vervlechting "met de handrem"**

Als er in een vervlechtingprocedure sprake is van een zuiver infrastructureel project met alleen een kostencomponent en geen inkomsten, dan kan het proces onnatuurlijk worden en behoorlijk gecompliceerd worden op het moment dat de *concurrentiedruk* is weggevallen. Dit geldt met name voor model 1 (start vervlechting vóór startnotitie) en in mindere mate voor model 2 (start vervlechting na startnotitie en vóór standpunt). Het andere vervlechting-model (model 3) heeft langer concurrentie-druk. Ervan uitgaande dat de rijksoverheid doorgaans belang heeft bij een spoedige realisatie van haar projecten, zal het in de praktijk voor model 1 – en in mindere mate voor model 2 – lastig zijn het belang van een marktpartij "op een natuurlijke manier" gelijk te schakelen met het belang van opdrachtgever. Vandaar dat die situatie wordt betiteld als "verflechting met de handrem"; mogelijke voordelen van vervlechting worden door belangentegenstellingen mogelijk niet optimaal benut. Voorwaar een aandachtspunt voor de praktijk. Dit is

---

natuurlijk wel deels op te lossen met een maximale uitwerkingstermijn, een taakstellend budget en/of een daaraan gekoppeld betalingsmechanisme. Toch lijkt dit relatief geforceerd.

Er lijkt daarom veel voor te zeggen om deze vervlechtingmodellen vooral toe te passen bij projecten met een evenredige inkomstenkant bijvoorbeeld een project met DBFM, maar meer nog bij projecten met een concessie of gebiedsontwikkeling. Het belang van een exploitant zal intrinsiek veel meer overeenkomen met een overheidsbelang waardoor aanbestedings- en contractmechanismen goed kunnen werken.

---

---

# Bijlagen

---

## Bijlage 1: Verantwoording

Deze werkwijzer is najaar 2004 opgesteld door:

- Jos Arts (Tracé/m.e.r.-centrum, DWW, Rijkswaterstaat, V&W) en
- Peter Sandee (PW Resultancy, advisering op aanbesteding en contractering);

in samenwerking met:

Paula Frederiks en Wim Leendertse (beiden Projectdirectie Publiek Private Samenwerking, Corporate Dienst Rijkswaterstaat, V&W) en de werkgroep (zie hieronder); en in opdracht van de Taskforce Publiek-Private Samenwerking.

Voor het opstellen van de werkwijzer is in de periode augustus – november 2004 een onderzoek uitgevoerd waarin documenten zijn geanalyseerd en een viertal interviews met projectmanagers zijn gehouden:

- Jaap Heijboer (projectmanager), 2<sup>e</sup> Coentunnel, Rijkswaterstaat Noord-Holland
- Bert de Graaff (projectleider PPS), Projectbureau A2 Passage Maastricht
- Oscar Mendlik (projectmanager), A4 Delft-Schiedam, Rijkswaterstaat Zuid-Holland
- Jeroen Fukken (projectmanager) en Gijs Jurgens (projectmedewerker), projectbureau Zuiderzeelijn, Directoraat-Generaal Personenvervoer, Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Deze personen hebben commentaar kunnen leveren op concepten van de werkwijzer.

De opzet en resultaten van het onderzoek evenals concepten van de werkwijzer zijn becommentarieerd en besproken in een werkgroep waarin zowel publieke als private partijen actief hebben deelgenomen:

- Paula Frederiks, voorzitter (Projectdirectie Publiek Private Samenwerking, Corporate Dienst Rijkswaterstaat, V&W)
- Henk Gierveld (Hoofddirectie Juridische Zaken, Ministerie van Verkeer en Waterstaat)
- Maarten Jenniskens / Roel Teeuwen (Directoraat-Generaal Ruimte, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer)
- Wim Leendertse (Projectdirectie Publiek Private Samenwerking, Corporate Dienst Rijkswaterstaat, V&W)
- Dik van Manen (TAUW, deelname namens ONRI)
- Rudolf Mulder (DHV, deelname namens ONRI)
- Bert Naarding / Frank Burmeister (Afdeling Wegen, Directoraat-Generaal Personenvervoer, Ministerie van Verkeer en Waterstaat)
- Paul Peekel (Strukton Integrale Projecten, deelname namens AVBB)
- Charles Petit (Directie Markt en Inkoop, Staf Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, V&W)
- Gerben Schuhmacher (Hoofddirectie Juridische Zaken, Ministerie van Verkeer en Waterstaat).

Tevens is commentaar op concepten van de werkwijzer geleverd door:

- Leon Hombergen en Martien Beemsterboer (ECO, Expertise Centrum Opdrachtgeverschap Rijkswaterstaat, V&W)
- Rini van Stijn (Rijkswaterstaat Zuid-Holland, V&W)
- Roel Nijsten (Tracé/m.e.r.-centrum, Dienst Weg- en Waterbouwkunde, Rijkswaterstaat, V&W)
- Astrid Paulussen (Tracé/m.e.r.-centrum, Dienst Weg- en Waterbouwkunde, Rijkswaterstaat, V&W)
- Ineke Roest en Marieke Bethlehem ('Bouwend Nederland')
- Maarten van Rijn (Landsadvocaat).

NB: Deze werkwijzer is een praktisch document voor projectleiders, en is op hoofdlijnen getoetst op de juridische inhoud door juristen van zowel binnen als buiten het Ministerie van Verkeer en Waterstaat ter voorkoming van missers. Wanneer bij een project toepassing van vervlechting wordt overwogen, wordt een meer specifieke juridische toetsing aanbevolen.

---

## Bijlage 2: Referenties en gebruikte documentatie

### *Wet-/regelgeving*

- Brochure Tracéwet, Centrale Directie Juridische Zaken (CDJZ), 2000.
- Wijziging van de Tracéwet (tweede tranche), Tweede kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29859, nrs.2-3
- Teksten regelgeving milieueffectrapportage, Ministerie VROM, Koninklijke Vermande, juni 1999 Handleiding voor de tracé/m.e.r.-procedure, Tracé/m.e.r.-centrum DWW, december 2000.
- Richtlijn 2004/18/EG van 31 maart 2004, Richtlijn betreffende de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten, Publicatieblad van Europese Unie, 30 april 2004, L134/114-240.
- Spelregels voor het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, juni 2004.

### *Handleidingen e.d.*

- Handleiding milieueffectrapportage, Besluiten voor een leefbaar Nederland, Ministerie VROM, Koninklijke Vermande, 1994.
- Handleiding wet- en regelgeving tracé/m.e.r.-procedure, Tracé/m.e.r.-centrum DWW, juli 2000.
- Handleiding voor de tracé/m.e.r.-procedure, Tracé/m.e.r.-centrum DWW, december 2000.
- Procedureloper tracé/m.e.r.-procedure / informatieoverzicht m.e.r.- en planstudies, Tracé/m.e.r.-centrum DWW, najaar 2004.
- Handleiding start tracé/m.e.r.-procedure, Tracé/m.e.r.-centrum DWW, september 1999.
- Handleiding voor de trajectnota/MER, Tracé/m.e.r.-centrum DWW, maart 2003.
- Handleiding voor de OTB/TB- fase, Tracé/m.e.r.-centrum DWW, december 2000.
- Handleiding beroepsprocedures Tracéwet, Tracé/m.e.r.-centrum DWW, juni 2000.
- Werkwijzer evaluatie milieueffecten hoofdwegenprojecten, leidraad voor de evaluatie achteraf bij m.e.r., Tracé/m.e.r.-centrum DWW, februari 2003.
- Werkwijzer MIT-Verkenningen Nieuwe Stijl, Ministerie Verkeer en Waterstaat, Den Haag, 2002.
- Handreiking ontwerpen en milieu 2001, Tracé/m.e.r.-centrum DWW, RWS Zuid-Holland, oktober 2001.
- Aanbestedingsrecht, Pijnacker Hordijk, Van der Bend & Nouhuys, Sdu, 2004.
- Handleiding PPS en Aanbesteden, Kenniscentrum PPS, Ministerie van Financiën, Den Haag, augustus 2001.
- PPS binnen de Kaders, Juridische kaders voor het vormgeven van publiek-private samenwerkings-relaties, C. Petit, A. Bregman, A. Koning en C. Visser, Rijkswaterstaat, Den Haag, mei 2002.
- Leidraad Functioneel specificeren bij Rijkswaterstaat, Rijkswaterstaat, 2004.
- Evaluatie van infrastructuurprojecten, leidraad voor kosten baten-analyse, ministerie V&W en ministerie EZ, Den Haag 2000.
- Aanvullingen op leidraad Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI), ministerie V&W, Den Haag december 2004.

### *Overige publicaties (beleidsdocumenten, boeken, artikelen, rapporten)*

- Nota Mobiliteit, Naar een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid, PKB-deel I Beleids-voornemen, Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag, 2004.
- MIT/SNIP-projectenboek 2005, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, 2004.

- 
- Brief aan de Tweede Kamer n.a.v. evaluatie Tracéwet, "Aanleg en de aanpassing van infrastructuur", Tweede kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29859, nr.1.
  - Op de goede weg, evaluatie naar de werking van Tracéwet, uitgevoerd door Universiteit Utrecht, Hoofddirectie Juridische Zaken V&W, 2002.
  - Tijdplan, doorlooptijden van verkenningen en planstudies, Tracé/m.e.r.-centrum DWW, februari 2003.
  - Ondernemingsplan, Doorpakken wel Degelijk, een nieuw perspectief voor Rijkswaterstaat, Rijkswaterstaat, Den Haag, januari 2004.
  - Corporate Inkoopstrategie Rijkswaterstaat, uitgegeven door Expertisecentrum Opdrachtgeverschap (ECO), Rijkswaterstaat, 2004.
  - Afwegingsmodel Inkoopproces, Professioneel Opdrachtgeverschap, Rijkswaterstaat, Den Haag, December 2002.
  - Brief aan de Tweede kamer inzake Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI), 2004.
  - Grote projecten uitvergroot, een infrastructuur voor besluitvorming, hoofdrapport Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten ("Commissie Duivesteijn"), Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005. 29283, nrs.5-6, Den Haag, 2004.
  - Kaderbrief "PPS en Innovatief Aanbesteden" van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer (d.d. 7 juli 2004), kamerstuk 29 200 XII, nr. 149
  - PPS: een verkenning van de juridische ruimte, opstellen over publiek-private samenwerking, HDJZ, Den Haag, 2000.
  - Aanbesteden in de planstudiefase: een paradox?, Een onderzoek naar het gelijktijdig doorlopen van een aanbestedingsprocedure en de tracé/m.e.r.-procedure voor PPS-projecten bij infrastructuur, G. Jurgens, Amersfoort, augustus 2004.
  - Op de goede weg, Twijnstra & Gudde, 2000.
  - Advies inzake aanbesteding A2 Maastricht, De Brauw Blackstone Westbroek, 2004.
  - Naar nieuwe vraag en aanbodverhoudingen in de bouw, Pijnacker Hordijk & Hebly, Kluwer, 2003.
  - Unsolicited Proposal, door Mr. J.G.J. Janssen en Heijmans RvB, in Cobouw, 15 december 2004.
  - Concurrentie hindert innovatie bouwsector, door Mr. J.G.J. Janssen en G.Hoefsloot, in Financieel Dagblad, 9 december 2004.
  - Een wetgevend pakket van overheidsopdrachten, door Huib van Romburgh, ministerie LNV, in Tijdschrift Aanbestedingsrecht, aflevering 1, September 2004.
  - Europese aanbesteding bij PPS bij gebiedsontwikkeling, door mr. J.G.J. Janssen Ministerie van Financiën, Kenniscentrum PPS, januari 2004
  - "Een alternatief voor vervlechting", Notitie voor werkgroep vervlechting d.d. 28 juni 2004, P. Peekel, Strukton.

### Bijlage 3: Tracéwetprocedure (huidige en de beoogde veranderingen)

In onderstaande tabel B.1 worden de fasen uit de huidige tracéwetprocedure (kolom 1) en die uit de verkorte procedure naast elkaar gezet (kolommen 3 en 4). In kolom 3 staat de verkorte procedure bij een m.e.r.-plichtig tracébesluit, in kolom 4 zijn de fasen genoemd bij een niet m.e.r.-plichtig tracébesluit. Kolom 2 is identiek aan kolom 1: het wetsvoorstel brengt geen wijziging aan in de wettelijke procedure voor de aanleg van nieuwe hoofdinfrastructuur. In het kabinetsstandpunt is aangegeven dat – anders dan bij aanpassingen aan reeds bestaande infrastructuur – een zelfstandige trajectnota/MER- en standpuntfase nuttig worden geacht; daar waar de, veelal zeer ingrijpende, tracékeuze nog moet worden gemaakt.

Tabel B.1: Vergelijking fasen huidige en toekomstige (verkorte) tracéwetprocedure.

Huidige Tracéwetprocedure	(Toekomstige) procedure voor aanleg nieuwe hoofdinfrastructuur	(Toekomstige)verkorte Tw-procedure voor m.e.r.-plichtige activiteiten	(Toekomstige) verkorte Tw-procedure voor niet-m.e.r.-plichtige activiteiten**
1. Aanvangsbeslissing	1. Aanvangsbeslissing	1. Aanvangsbeslissing	1. Aanvangsbeslissing
2. Startnotitie	2. Startnotitie	2. Startnotitie	-
3. Inspraak SN	3. Inspraak SN	3. Inspraak SN	-
4. Advies Cie m.e.r. t.b.v. de richtlijnen	4. Advies Cie m.e.r. t.b.v. de richtlijnen	4. Advies Cie m.e.r. t.b.v. de richtlijnen	-
5. Richtlijnen	5. Richtlijnen	5. Richtlijnen	-
6. Trajectnota/MER	6. Trajectnota/MER	-	-
7. Inspraak TN/MER	7. Inspraak TN/MER	-	-
8. Toetsingsadvies Cie m.e.r.	8. Toetsingsadvies Cie m.e.r.	-	-
9. (Positief*) standpunt	9. (Positief*) standpunt	-	-
10. Ontwerp-tracébesluit	10. Ontwerp-tracébesluit	6. Ontwerp-tracébesluit/MER	2. Ontwerp-tracébesluit
11. Inspraak OTB/MER	11. Inspraak OTB/MER	7. Inspraak OTB/MER	3. Inspraak OTB
-	-	8. Toetsingsadvies Cie m.e.r.	-
12. Tracébesluit	12. Tracébesluit	9. Tracébesluit	4. Tracébesluit
13. Beroep bij de ABRvS	13. Beroep bij de ABRvS	10. Beroep bij de ABRvS	5. Beroep bij de ABRvS
14. Uitvoering	14. Uitvoering	11. Uitvoering	6. Uitvoering
15. Evaluatie	15. Evaluatie	12. Evaluatie	-

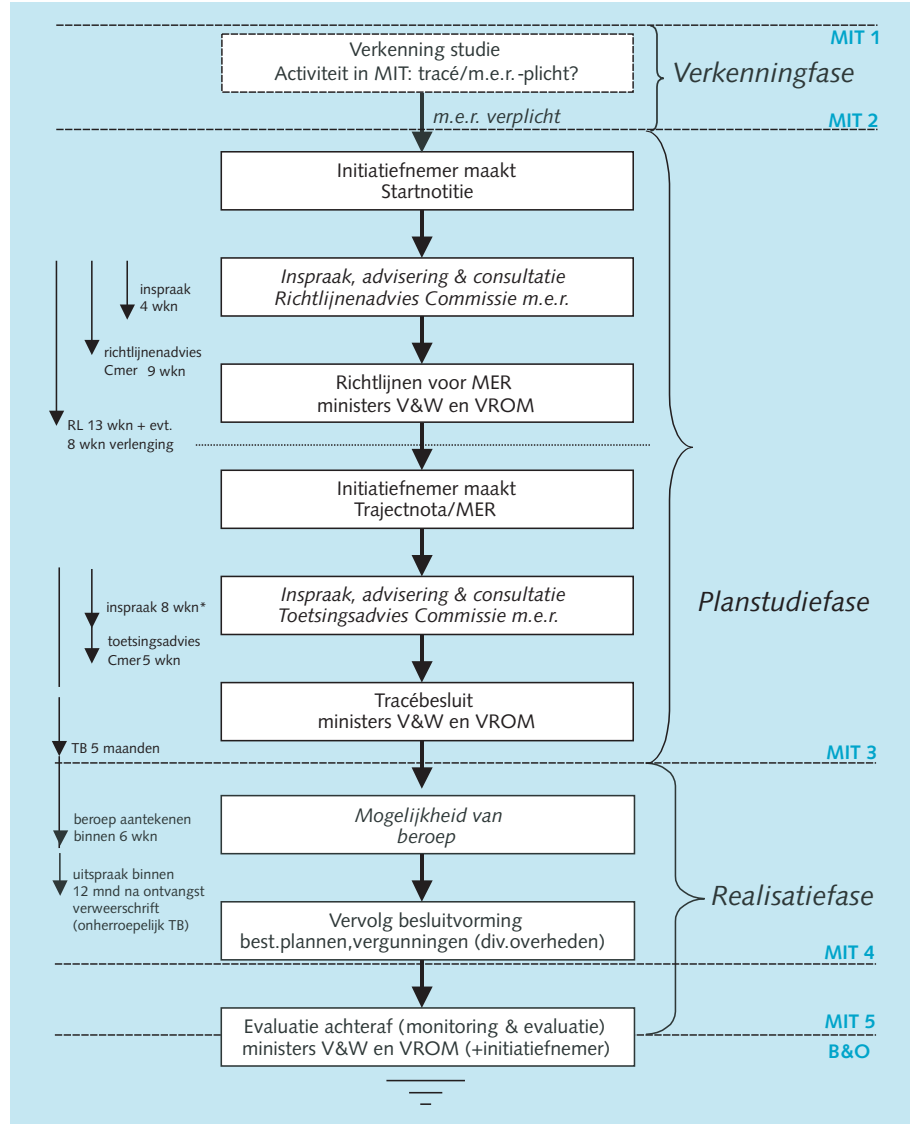
\* Bij een zogenaamd negatief standpunt wordt de tracéwetprocedure stopgezet.

\*\* N.a.v. de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak inzake de A2 (15 september 2004) geldt voor alle hoofdwegprojecten die de verkorte tracéwetprocedure doorlopen ook m.e.r.-plicht (benutting blijkt evenals verbreding ook m.e.r.-plichtig).

In figuur B.1 wordt de verkorte tracé/m.e.r.-procedure weergegeven zoals die zal gaan gelden in geval van aanpassing van bestaande infrastructuur (bijvoorbeeld verbreding, benuttingprojecten bij hoofdwegen). Het ministerie van VROM is bij de verkorte procedure eventueel mede bevoegd gezag indien zij aangeeft dat te willen zijn. Deze figuur heeft een vergelijkbare opzet als figuur 2.2. Overigens, de uitgebreide tracé/m.e.r.-procedure weergegeven in figuur 2.2. zal blijven gelden voor aanleg van nieuwe hoofdinfrastructuur. Naar aanleiding van de recente jurisprudentie (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake het project A2 Den Bosch-Eindhoven van 15 september 2004) zijn alle tracéwetplichtige hoofdwegprojecten m.e.r.-plichtig (ook benutting tussen twee knooppunten of aansluitingen blijkt evenals verbreding m.e.r.-plichtig). Alleen voor sommige (kleine) spoorinfrastructuurprojecten zal er sprake kunnen zijn van een verkorte tracéwetprocedure zonder m.e.r.. Daarbij komen specifieke m.e.r.-elementen te vervallen: startnotitie, richtlijnen en MER. Na het besluit om een planstudie te starten wordt het ontwerp-tracébesluit opgesteld waarbij de benodigde milieu-informatie gebundeld kan worden in een document – een “milieutoets”, zoals ook gebruikelijk was bij de spoedwetprojecten. Over het OTB volgt inspraak en advisering (echter zonder toetsingsadvies van de Commissie m.e.r.) waarna het tracébesluit wordt vastgesteld.

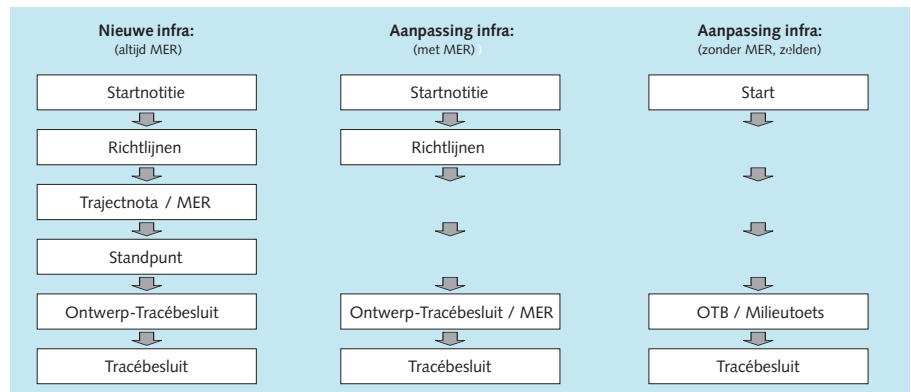


**Figuur B.1:**  
De verkorte tracé/m.e.r.-procedure die inwerking treedt na wijziging van de Tracéwet.



In figuur B.2 worden de fasen uit de huidige tracéwetprocedure (zie tabel B.1 kolom 2) en die uit de verkorte procedure naast elkaar gezet (zie kolommen 3 en 4 uit de tabel B.1).

**Figuur B.2:**  
Vergelijking van de uitgebreide en de (nieuwe)verkorte tracéwetprocedure na wijziging van de Tracéwet.



**Bijlage 4: Alternatievenruimte in het planvormingsproces**

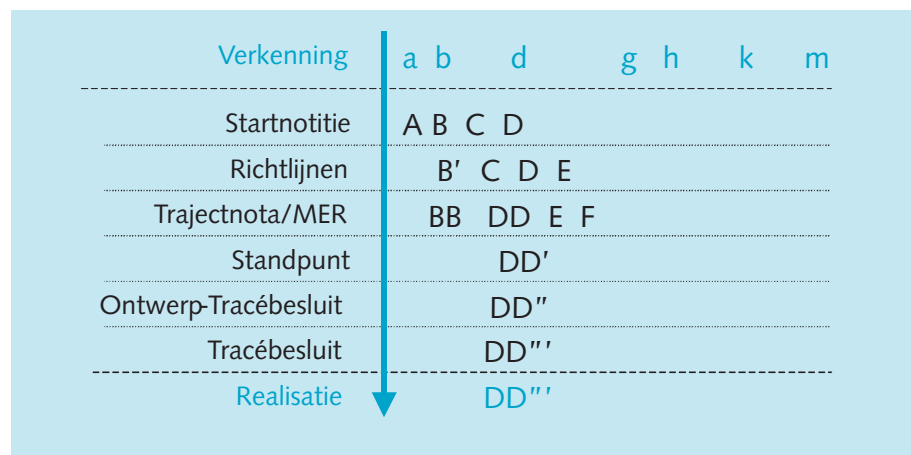
Gedurende het planvormingsproces neemt de ruimte voor alternatieven af (zie figuur B.3). De ruimte voor alternatieven is van wezenlijk belang voor vervlechting met de aanbestedingsprocedure (ruimte voor de markt en gevolgen voor het programma van eisen in het kader van de aanbesteding).

Het standpunt kan daarbij als het belangrijkste beslismoment worden beschouwd – na het standpunt blijft nog maar 1 alternatief over – maar ook daarvoor en daarna worden beslissingen genomen die van invloed zijn op de vervlechting.

Op basis van de probleem/doelstelling, vastgesteld in de verkenningfase, wordt het infrastructuurproject gedefinieerd en kan daarmee de ruimte voor alternatieven in de planstudie worden bepaald (zie figuur B.3). Bepaalde oplossingsrichtingen uit de verkenning zullen zijn afgefallen en niet meer worden gepresenteerd in de startnotitie, omdat ze buiten de projectscope vallen (g, h, k, m). Er kan echter ook een nieuw alternatief worden toegevoegd in de startnotitie (C, zo is het bijvoorbeeld verplicht om het meest milieuvriendelijke alternatief te beschouwen in de tracé/m.e.r.-procedure). De reacties uit inspraak en advisering kunnen leiden tot richtlijnen met enigszins gewijzigde alternatieven (B'), het weglaten of toevoegen van nieuwe alternatieven (A resp. E). Bij het opstellen van de trajectnota/MER kunnen nieuwe inzichten aanleiding geven tot het weglaten van een alternatief (C), het toevoegen van een nieuw alternatief (F) of het uitwerken van een variant van een alternatief (BB, DD). Dergelijke afwijkingen van de richtlijnen dienen wel gemotiveerd te (kunnen) worden. Het voorkeurstracé uit het standpunt kan afwijken van de alternatieven als beschreven in de TN/MER (DD'). Overigens, kan in plaats van alternatief DD' bij het standpunt natuurlijk ook een ander alternatief worden gekozen zoals BB, E of F. Ook gedurende de fasen van (ontwerp)tracébesluit zijn nog beperkte afwijkingen mogelijk (DD''; respectievelijk DD''').

Na het tracébesluit ligt het ontwerp juridisch vast; en is er alleen nog maar uitwerking mogelijk binnen de wettelijke marges (betreft met name. ruimte met betrekking tot wijze van uitvoering). Met behulp van zogenaamde "flexibiliteitsbepalingen" (zie paragraaf 2.3) kan enige extra ruimte worden gecreëerd voor de uitvoering.

*Figuur B.3:  
Alternatievenruimte in het  
planvormingsproces.*





De werkwijzer vervlechting tracé/m.e.r.- en aanbestedings-procedure bij infrastructurele projecten is een uitgave van Rijkswaterstaat, Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Februari 2005)

Exemplaren van deze werkwijzer zijn te bestellen bij:

Tracé/m.e.r.-centrum  
Dienst Weg- en Waterbouwkunde, Rijkswaterstaat  
Ministerie van Verkeer en Waterstaat  
Postbus 5044  
2600 GA Delft  
Telefoon: 015 - 2518 308  
Fax: 015 - 2518 555

De werkwijzer vervlechting tracé/m.e.r.- en aanbestedings-procedure bij infrastructurele projecten is ook te vinden op:

[www.venwnet.minvenw.nl/rws/dww/tracemer/](http://www.venwnet.minvenw.nl/rws/dww/tracemer/)

Voor meer informatie:  
Tracé/m.e.r.-centrum (DWW), 015 - 2518 478

DWW nummer: DWW-2005-016  
ISBN: 90-369-5582-3

