

Werkwijzer Nieuwe Marktbenadering

| | | |
|--------|---|-----------------|
| Status | : | Definitief |
| Versie | : | 1.0 |
| Datum | : | 6 februari 2006 |

COLOFON

Opdrachtgever: Taskforce PPS Infrastructuur

Uitgegeven door: Rijkswaterstaat
SDG Markt en Inkoop

Werkgroep: Wim Leendertse (Rijkswaterstaat, SDG Markt & Inkoop)
Frank Vrolijks (Grontmij, deelname namens ONRI)
Frans van den Bergh (Volker Wessels Stevin, deelname namens Bouwend Nederland)
Rudolf Mulder, William Hartman (DHV, deelname namens ONRI)
Bert Naarding / Frank Burmeister, Lieke Hendrix (Directoraat-Generaal Personenvervoer, Ministerie van Verkeer en Waterstaat)
Paul Peekel (Strukton Integrale Projecten, deelname namens Bouwend Nederland)
Ineke Roest en Marieke Bethlehem (Bouwend Nederland)
Frank van de Wart, Mathijs Blokhuis, J.J. de With (Koninklijke Boskalis, deelname namens Bouwend Nederland)
Ben van Weezep (Heijmans, deelname namens Bouwend Nederland)
Cees Klap (Ballast Nedam, deelname namens Bouwend Nederland)
John van Langeveld, Jan Reneman, Pieter Pijper (Oranjewoud, deelname namens ONRI)
Jaap van de Poll (ARCADIS, deelname namens ONRI)
Harbert van der Wildt, Maarten van de Bent (Koninklijke BAM groep, deelname namens Bouwend Nederland)
Wesley Veekman (Ministerie van Financiën, Kenniscentrum PPS)

Redactie: P. Sandee (PW Resultancy)
W. Leendertse

Versie: 1.0 definitief

Datum: 6 februari 2006

INHOUDSOPGAVE

| | | |
|-------|---|----|
| 1. | Inleiding | 4 |
| 1.1 | Waarom een Nieuwe Marktbenadering? | 4 |
| 1.2 | De werkwijzer Nieuwe Marktbenadering | 5 |
| 1.3 | De essentie van de Nieuwe Marktbenadering | 5 |
| 1.4 | Wat is nieuw? | 6 |
| 1.5 | Uitgangspunten voor de Nieuwe Marktbenadering | 6 |
| 1.6 | Leeswijzer | 7 |
| 2. | De Nieuwe Marktbenadering | 8 |
| 2.1 | Inleiding | 8 |
| 2.2 | Algemene beschrijving van de Nieuwe Marktbenadering | 9 |
| 2.3 | Beschrijving van de Nieuwe Marktbenadering per fase | 13 |
| 2.3.1 | Fase 1: Opstellen probleemdefinitie en marktconfrontatie | 13 |
| 2.3.2 | Fase 2: Globale verkenning oplossingsrichtingen | 16 |
| 2.3.3 | Fase 3: Globale uitwerking van kansrijke oplossingsrichtingen en selectie van meest haalbare oplossingsrichtingen | 18 |
| 2.3.4 | Fase 4: Uitwerking van meest haalbare oplossingsrichtingen en keuze voorkeursaanbieding 20 | |
| 2.3.5 | Fase 5: Finale contractering en gunning | 21 |
| 3. | Aspecten van de Nieuwe Marktbenadering | 22 |
| 3.1 | Inleiding | 22 |
| 3.2 | Hoe aan te besteden? | 22 |
| 3.2.1 | Korte beschrijving concurrentiegerichte dialoog | 22 |
| 3.2.2 | Korte beschrijving onderhandelingsprocedure | 24 |
| 3.3 | Fasegewijze selectie | 25 |
| 3.4 | Commitment per fase | 27 |
| 3.5 | Go/No go voorwaarden | 27 |
| 3.6 | Hoogte tegemoetkoming kosten | 28 |
| 3.7 | “Sturen op tijd” in het planproces | 30 |
| 3.8 | De Marktscan | 31 |
| 3.9 | Relatie met de traject-/projectnota/MER? | 33 |
| 3.10 | Hoe om te gaan met veranderende kaders? | 34 |
| 4. | Additionele procesvarianten voor vroege marktbetrokkenheid | 35 |
| 4.1 | Inleiding | 35 |
| 4.2 | Het Eigen Initiatief (“Unsolicited Proposal”) | 35 |
| 4.3 | De ontwerpprijsvraag | 36 |
| 5. | Beschrijving mogelijke contractvormen | 37 |
| 5.1 | Inleiding | 37 |
| 5.2 | Partnering | 37 |
| 5.3 | Alliantie | 38 |

Lijst van bijlagen

- I. Processchema Nieuwe Marktbenadering
- II. Bestuurlijk commitment per fase
- III. Toets op bevindingen TCI
- IV. PPC en de Nieuwe Marktbenadering
- V. Verantwoording

1. Inleiding

1.1 Waarom een Nieuwe Marktbenadering?

Bij infrastructurele projecten worden marktpartijen doorgaans pas ná de planstudiefase betrokken bij een vervoersprobleem. Het probleem is dan dermate uitgewerkt in een oplossing en verankerd qua ruimtelijke ordening en besluitvorming, dat er weinig ruimte meer is voor de creatieve en innovatieve inbreng van marktpartijen. Innovatieve aanbestedingen en contractvormen komen in een dergelijke situatie minder goed tot hun recht, want de oplossing ligt grotendeels al vast. Alleen op technisch uitvoerend niveau kan nog geoptimaliseerd worden. Bijvoorbeeld als het Tracébesluit een brug noemt, is een tunnel niet meer mogelijk. Wel kan de vorm van de brugpijlers nog worden geoptimaliseerd maar daar zit de grote uitdaging vaak niet in.

Voor te stellen is dat op deze manier kansen blijven liggen. Er is daarom in Nederland een trend gaande om marktpartijen in een steeds vroeger stadium bij de planontwikkeling te betrekken. Denk hierbij aan projecten zoals de Tweede Coentunnel en de A2 passage Maastricht. Achterliggend streven voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (hierna V&W) is de zogenoemde "Nieuwe Marktbenadering" waarbij in een vroegtijdig stadium naar samenwerking met marktpartijen wordt gezocht om kansen te zoeken en te benutten. In de infrastructuurmarkt is dat denken nog nauwelijks gebruikelijk. En dat is opmerkelijk in vergelijking met:

- de private ontwikkelingsactiviteiten in de woning- en kantoorbouw in Nederland;
- allerhande private initiatieven in het buitenland met betrekking tot infrastructuur zoals bijvoorbeeld de snelwegenconcessies in Frankrijk en Italië.

Vele studies, congressen en publicaties zijn afgelopen jaren gewijd aan de vraag waarom er in de Nederlandse grond en wegenmarkt veel minder sprake is van vroege marktbetrokkenheid. Een omstandigheid die steeds terugkeert als één van de mogelijke redenen, is de dominante rol van de rijksoverheid in dit marktsegment met zijn rol als initiatiefnemer, bevoegd gezag en toezichthouder. Private ideeën zo die er al zijn, lopen vast in de klassieke overheidsprocedures.

Met de Nieuwe Marktbenadering heeft V&W de ambitie om verandering in deze problematiek aan te brengen. Als marktpartijen met ideeën/voorstellen komen dan moet duidelijkheid worden gegeven naar welk loket zij kunnen en met welke procedure hun voorstellen vervolgens worden behandeld. Voor marktpartijen wordt de uitdaging om met interessante en creatieve voorstellen te komen en aldus de meerwaarde van de Nieuwe Marktbenadering in te vullen. Stringente voorwaarde hiervoor is dat publieke partijen een open houding aannemen tegenover dergelijke initiatieven en mee durven werken aan een succesvolle uitwerking.

V&W heeft de bedoeling te starten met een aantal pilot-projecten voor de Nieuwe Marktbenadering, waarna op basis van de opgedane ervaringen deze manier van marktbenadering verder zal worden ingevuld. Deze werkwijzer moet beschouwd worden als een zogenoemd "levend" document, waar latere versies op zullen volgen.

1.2 De werkwijzer Nieuwe Marktbenadering

De werkwijzer Nieuwe Marktbenadering wil een aantal handreikingen geven hoe een projectleider aan overheidskant de markt kan betrekken in de vroege planstudiefase van projecten. Verdieping van het deelonderwerp hoe een aanbestedingsprocedure in een dergelijke vroege fase vorm kan worden gegeven, vindt plaats in de werkwijzer "Vervlechting tracé-m.e.r. - en aanbestedingsprocedure bij infrastructurele projecten". Die werkwijzer geeft de projectleider een pragmatische handreiking hoe een aanbestedingsprocedure kan worden vervlecht met ruimtelijke ordeningsprocedures.

Om samenwerking tussen publieke en private partijen concreet vorm en invulling te geven is een werkgroep gevormd, samengesteld uit vertegenwoordigers van het Rijk, VNO NCW, Bouwend Nederland, ONRI en de Vereniging van Banken. Deze werkgroep functioneert onder de Taskforce PPS (infrastructuur). De werkgroep heeft in alle openheid getracht de Nieuwe Marktbenadering vorm en inhoud te geven, waarvan deze werkwijzer het resultaat is.

Belangrijk uitgangspunt voor de Nieuwe Marktbenadering is dat besluit- en planvorming plaatsvindt conform het wettelijk kader zoals het MIT en het TCI toetskader. Deze werkwijzer heeft als doel te beschrijven hoe de markt vroegtijdig en optimaal kan worden geactiveerd en betrokken gegeven het bestaande kader van wet- en regelgeving. Overheidsprocedures in de planstudiefase zoals de tracé-m.e.r. procedure duren lang en zijn relatief onvoorspelbaar door de democratische waarborgen. Om deelname voor marktpartijen toch interessant te maken, spelen een aantal cruciale aandachtspunten. Deze werkwijzer beschrijft hoe een projectleider kansen voor de Nieuwe Marktbenadering kan creëren en geeft een procesaanpak die gevolgd kan worden. De Nieuwe Marktbenadering moet niet worden gezien als een nieuwe contractvorm of aanbestedingsprocedure, maar als een nieuwe *proces* vorm.

De toepasbaarheid van de werkwijzer Nieuwe Marktbenadering is primair bedoeld voor infrastructurele projecten. Als in een project aanpalende mogelijkheden spelen zoals bijvoorbeeld woning- of kantoorbouw, dan maakt dit voor de toepasbaarheid van de Nieuwe Marktbenadering weinig verschil. De Nieuwe Marktbenadering blijft echter voor ieder project maatwerk.

1.3 De essentie van de Nieuwe Marktbenadering

In de Nieuwe Marktbenadering gaat het in essentie om de volgende zaken:

idee-ontwikkeling door de markt....

Al in de planstudiefase van projecten worden marktpartijen betrokken. De overheid stelt een heldere en consistente formulering op van het maatschappelijke probleem en beschrijft de randvoorwaarden voor oplossingen. Er wordt echter nog niet vooruit gelopen op de oplossingsrichtingen. Dit laatste wordt samen met de markt gedaan in een gemeenschappelijk, zorgvuldig gefaseerd proces. Creativiteit en onorthodoxe oplossingen krijgen op deze wijze ruimte....

... met een realiseerbare, integrale oplossing als resultaat...

Uitkomst van dit proces is een uitgewerkte en onderbouwde oplossing die inspeelt op het geformuleerde probleem. De oplossing omvat minimaal een complete beschrijving van maatregelen, probleemoplossend vermogen en effecten van de gekozen oplossing, plus een business case die de gehele levenscyclus van de oplossing uitwerkt.

...In een fasegewijze opbouw.

Fasegewijs werken staat centraal in deze aanpak, waarbij het uitgangspunt is dat één doorlopende getrechterde procedure wordt gevolgd waarbij per fase de commitment van publieke en private partijen toeneemt en die voldoet aan de aanbestedingsregelgeving. Bij de inrichting van de procedure wordt er naar gestreefd de transactiekosten voor alle betrokken partijen zo laag mogelijk te houden. Iedere marktpartij werkt fasegewijs zijn oplossingsrichting uit met een verdiepingsslag van het aangescherpte Programma van Eisen.

Door de fasering met bijbehorend commitment en de expliciete go's/no-go's biedt de voorgestelde aanpak de mogelijkheid optimaal aan te sluiten bij het door de TCI voorgestelde toetsingskader infrastructuurprojecten (zie bijlage III).

1.4 Wat is nieuw?

Ten opzichte van de klassieke aanpak van infrastructurele projecten zijn de volgende aspecten als 'nieuw' te betitelen:

- in de vroege planstudiefase van projecten wordt gestructureerd en actief betrokkenheid van marktpartijen gezocht. Dit vindt plaats middels de zogeheten "marktconfrontatie" (een marktscan of marktconsultatie);
- indien marktpartijen geïnteresseerd zijn en de betrokken publieke partijen meerwaarde verwachten, dan vindt vervlechting plaats van de tracé-m.e.r. procedure en mogelijk andere planprocedures met de aanbestedingsprocedure, waarin marktpartijen ieder hun eigen oplossingsrichting uitwerken;
- er vindt daarbij een zorgvuldig gefaseerd proces plaats waarbij elke fase wordt afgesloten met een beslismoment of, en zo ja onder welke voorwaarden wordt doorgedaan naar de vervolgfase ("go/no go" momenten);
- per fase treedt een duidelijke trechtering op van het aantal oplossingsrichtingen. Ook vindt een beperking van het aantal deelnemende gegadigden plaats. Dit gebeurt aan de hand van een verdiepingsslag van het Programma van Eisen (gekoppeld aan de uitwerking van de oplossing) en van de gunningscriteria;
- de samenstelling van een gegadigde kan variëren tijdens de aanbestedingsprocedure, afhankelijk van bijvoorbeeld de gekozen oplossingsrichting of de benodigde competenties. Het is dan wel nodig om een gegadigde in iedere fase te toetsen aan de gestelde minimumcriteria;
- ter beperking van transactiekosten wordt in verschillende opzichten strakker gestuurd op tijd en afspraken;
- er wordt een redelijke tegemoetkoming in de kosten gegeven. Kosten die niet vallen onder standaard "acquisitiekosten" worden evenredig vergoed. Kosten van onderzoek die in de klassieke marktbenadering betaald zouden zijn door de opdrachtgever (zoals bijvoorbeeld milieueffectenonderzoek), worden ook geheel vergoed.

1.5 Uitgangspunten voor de Nieuwe Marktbenadering

De Nieuwe Marktbenadering dient volgens de werkgroep vorm te krijgen binnen de volgende uitgangspunten:

1. Bij aanvang van het proces moet er sprake zijn van een helder geformuleerd, publiek probleem.
2. Bij aanvang van het proces moeten publieke partijen de rol van (overige) publieke partijen eenduidig aangeven bij voorkeur op basis van een MIT/SNIP-verkenningen-rapport.
3. Bij aanvang van het proces moet er sprake zijn van één brievenbus, er moet publiekpublieke helderheid en eenduidigheid zijn in de verantwoordelijkheden.
4. Bij aanvang van het proces moet het speelveld op hoofdlijnen gedefinieerd worden in geografische en bestuurlijke randvoorwaarden vanuit de publiekpublieke overeenkomst. Bij voorkeur wordt aangesloten op de resultaten uit de "overleg- en verankeringsfase" zoals die is beschreven in de werkwijzer MIT-verkenningen nieuwe stijl (V&W, 2003).
5. Bij aanvang van het proces moeten de publieke partijen zich binden aan de wijze waarop het proces is georganiseerd, met de intentie het gehele proces gezamenlijk met marktpartijen te doorlopen maar in het besef van de onzekerheden die hierbij op kunnen treden.
6. Het proces bevat duidelijke go/no-go momenten die een koppeling van deze nieuwe wijze van marktbenadering aan een bredere context mogelijk maken (tracé-m.e.r. procedure, MIT, TCI toetsingskader). Ingeval van no-go's zijn vooraf heldere uittree voorwaarden overeengekomen.
7. Het proces dient geheel te voldoen aan de Europese en nationale aanbestedingsregelgeving, alsmede de procedure vanuit het MIT, TCI toetsingskader en het andere wettelijk kader voor het planproces. Er dienen heldere benchmarks te worden ontwikkeld om de aantrekkelijkheid van voorstellen van marktpartijen te beoordelen; de PPC en PSC dienen als benchmark hun plaats te krijgen.

Leestip

Meer informatie over de verkenningenfase is te vinden in de "Werkwijzer MIT-verkenningen nieuwe stijl", V&W, 2002, te bestellen via 015 – 251 8308 o.v.v. DWW-nr 2002 – 054.

Binnen deze uitgangspunten is de voorgestelde aanpak ontwikkeld zoals beschreven in hoofdstuk 2.

1.6 Leeswijzer

Na het inleidende hoofdstuk wordt in hoofdstuk 2 het basismodel van de Nieuwe Marktbenadering beschreven. Er wordt aandacht gegeven aan wat er per fase gebeurt op het gebied van informatiestromen, planvorming, aantallen deelnemers en commitment.

In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op specifieke aspecten van de Nieuwe Marktbenadering. Het gaat ondermeer over welke aanbestedingsprocedures in aanmerking komen, wel of niet tegemoetkoming in de transactiekosten en de wijze waarop fasegewijs de marktpartijen worden geselecteerd.

Hoofdstuk 4 beschrijft twee additionele mogelijkheden van de Nieuwe Marktbenadering, zijnde het Eigen Initiatief en de Ontwerpprijsvraag. Deze mogelijkheden hebben andere kenmerken dan de Nieuwe Marktbenadering. Ze bereiken eveneens dat marktpartijen vroeger in het planproces bij projecten worden betrokken. Derhalve zijn deze mogelijkheden volledigheidshalve in deze werkwijzer opgenomen.

In hoofdstuk 5 tenslotte worden handreikingen gedaan met betrekking tot de finale contractering en dan met name de keuze tussen mogelijke contractvormen.

2. De Nieuwe Marktbenadering

2.1 Inleiding

Kern van de Nieuwe Marktbenadering is een vroege inschakeling van de markt bij het bedenken van oplossingen voor een vooraf gedefinieerd probleem. Dit in plaats van de klassieke aanpak waarbij de markt wordt betrokken in de uitwerking van een door publieke partijen gekozen oplossing. Vroege inschakeling wordt in dit hoofdstuk opgevat als inschakeling tijdens de planstudiefase, dus vóór het Tracébesluit. Het idee hierbij is dat er in de planstudiefase nog ruimte is voor de inbreng van creatieve ideeën, die dan ook worden ingebracht in de besluitvorming. Na het moment van het Tracébesluit is de ruimte voor vernieuwing over het algemeen beperkt tot beperkte ontwerp- en uitvoeringsoptimalisatie.

Terzijde

Nog eerdere marktbetrokkenheid namelijk in de verkenningenfase van een project, lijkt op voorhand lastig te verenigen met de door marktpartijen gewenste concreetheid van bijvoorbeeld de probleemomschrijving (zie de omschreven voorwaarden in paragraaf 1.5). De verwachting is dat een dergelijk vroege marktinschakeling in de praktijk niet vaak zal voorkomen. Daarom is de keuze gemaakt om voor deze beschrijving van de Nieuwe Marktbenadering uit te gaan van inschakeling van de markt ten tijde van de planstudiefase (dus ná de nut/noodzaak discussie en het planstudiebesluit MIT2). De betrokkenheid van marktpartijen in de verkenningenfase beperkt zich tot de marktconfrontatie en het Unsolicited Proposal (zie paragraaf 4.2). De praktijk van de Nieuwe Marktbenadering zal moeten uitwijzen of het gekozen uitgangspunt juist is.

Zoals in hoofdstuk 1 reeds gesteld, is de Nieuwe Marktbenadering geen nieuwe contractvorm of aanbestedingsprocedure, maar een nieuwe proces vorm. Het is een werkwijze waarin door verknoping van het ruimtelijke ordeningsproces en de aanbestedingsprocedure¹ de markt vroegtijdig wordt ingeschakeld om oplossingsrichtingen in te brengen bij de oplossing van vervoersproblemen. Dit met als doel om maximale ruimte te geven aan creativiteit en innovativiteit vanuit de marktpartijen. De bestaande kaders voor besluitvorming (zoals MIT en TCI toetsingskader) dienen daarbij te worden gerespecteerd.

Een andere belangrijke randvoorwaarde is de minimalisatie van publieke en private transactiekosten ondanks de lange doorlooptijden van een tracé-m.e.r. procedure.

Hoe de Nieuwe Marktbenadering vorm kan krijgen, wordt toegelicht in de navolgende paragrafen. In de beschrijving wordt het proces gestroomlijnd rondom een ideaal model waarin de publieke besluitvorming volgens vaste lijnen plaatsvindt. De praktijk leert tot nu toe dat in de verkenningen- en planstudiefase de besluitvorming vaak dynamischer verloopt. Dit zal een reden zijn waarom niet ieder project zich leent voor de Nieuwe Marktbenadering.

¹ Zie “Werkwijzer Vervlechting tracé-m.e.r. – en aanbestedingsprocedure bij infrastructurele projecten”, februari 2005. Te bestellen via 015 – 251 8308 o.v.v. DWW-nr 2005-016.

2.2 Algemene beschrijving van de Nieuwe Marktbenadering

Er spelen drie parallelle processen in de Nieuwe Marktbenadering, namelijk:

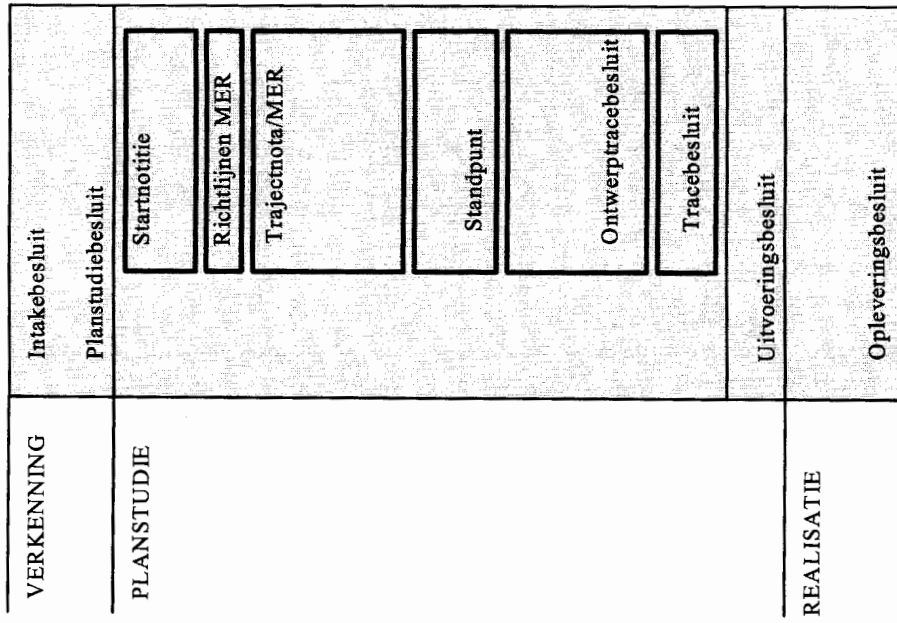
- openbare, wettelijke procedures (zoals tracé-m.e.r. procedure, ruimtelijke ordeningsprocedures, etc.);
- het proces bij de betrokken publieke partijen (waaronder de formele besluitvorming en financiële allocatie MIT/SNIP);
- het proces bij de betrokken marktpartijen.

Het proces bij betrokken marktpartijen wordt in deze werkwijzer buiten beschouwing gelaten.

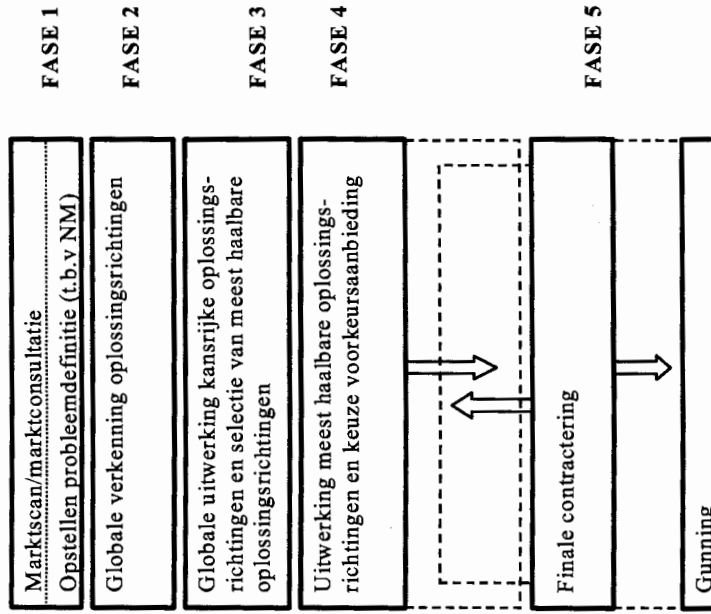
Het proces om van een idee naar een concreet uitgewerkte oplossing te komen, vindt plaats in een gefaseerde procedure. Iedere fase is voorzien van een tussentijds evaluatiemoment; een "go/no go" moment waarin wordt besloten of wordt verdergegaan met de vervolgfase.

In schema 1 is de Nieuwe Marktbenadering op hoofdlijnen weergegeven. Alvorens dieper in deze materie te duiken, wordt voor een beter begrip in deze paragraaf de Nieuwe Marktbenadering op hoofdlijnen beschreven aan de hand van:

Schema 1 - Schema van de Nieuwe Marktbenadering



VERVLECHTING



Nieuwe Marktbenadering

Planproces

Fase 5: Finale contractering en gunning

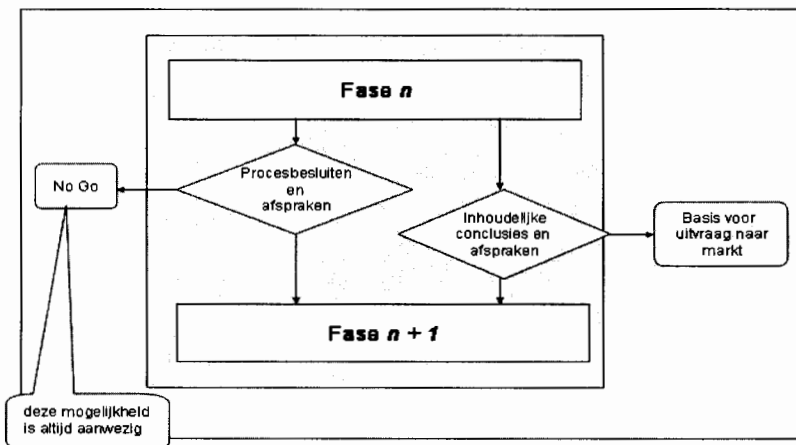
De voorkeursaanbieding wordt uitonderhandeld tot volledig gecommiteerde garanties op risico's en financiering zijn gegeven. Vervolgens vindt de contractering plaats en kan de uitvoering aanvangen. De Nieuwe Marktbenadering is dan teneinde gekomen en gaat over in de bekende fase van contractuitvoering.

Terzijde:

Voor de duidelijkheid wordt erop gewezen dat publieke besluitvorming en financiële allocatie (MIT) onveranderd volgens de geldende regelgeving blijft verlopen. Het planologisch spoor blijft via de tracé-m.e.r. procedure gaan. Het aanbestedingsproces wordt parallel geschakeld en op essentiële momenten geknoopt aan de tracé-m.e.r. procedure. De besluiten in de Nieuwe Marktbenadering (P1 tot en met P4 zoals die hierna worden toegelicht), zijn geen besluiten in de zin van MIT, SNIP, TCI toetsingskader of tracé-m.e.r. procedure. Een aantal besluiten kunnen synchroon worden genomen, maar de inhoud van de besluiten kan anders zijn.

Algemene beschrijving van beslismomenten tussen de fasen

De fasen zijn van elkaar gescheiden door beslismomenten. Deze "go/no go" beslissingen zijn in het model gekoppeld aan de zogenoemde 'knopen' in de vervlechtingprocedure van de aanbestedingsprocedure met de tracé-m.e.r. procedure.



Figuur 1

Algemeen processchema van een beslismoment

Tussen twee opeenvolgende fasen n en $n+1$ in het proces (zie figuur 1) ligt een beslismoment waarin de betrokken overheden keuzes en afspraken moeten maken over:

- de inhoudelijke resultaten van fase n ;

- de aanpak en gewenste resultaten van fase $n+1$, alsmede de informatie die benodigd is om het besluit over fase $n+1$ te nemen;
- de aanpak c.q. uitwerking van de latere vervolgfases (dit is over het algemeen een verdere uitwerking van de oorspronkelijk vastgelegde aanpak voor de betreffende fase).

Een scheiding dus in procesafspraken en inhoudelijke conclusies en afspraken.

Tip:

Denk hierbij ook aan het vastleggen welke informatie (nog) niet nodig is. Beperkt het tot de echt noodzakelijke informatie voor de besluitvorming in die fase.

Voor aanvang van iedere fase dient het bestuurlijk commitment te worden vastgelegd. Vanzelfsprekend zal dit commitment zich per fase verdiepen als gevolg van de tussentijdse resultaten (zie Bijlage II).

Tot de afspraken van de betrokken bestuurlijke partijen behoort na elke fase tevens een (her)bevestiging van de gezamenlijke intenties en afspraken voor het totale proces en project. Tevens kan het zinvol zijn om een bezinningsmoment in te bouwen: zitten we met het totale project nog op koers? Kunnen we de oorspronkelijk geformuleerde doelen nog halen? Dit kan leiden tot een 'no go' beslissing voor het verdere proces. Een "no go" beslissing wordt ondermeer genomen indien het aanbestedingsproces teveel gaat afwijken van verloop van de overige planprocessen. Het moge echter duidelijk zijn dat de Nieuwe Marktbenadering alleen moet worden gestart met een duidelijke publieke *intentie* gericht op het *volledig* doorlopen van de procedure. Bij elke "go" voor een volgende fase wordt de publieke commitment ten behoeve van die fase verder aangescherpt. Een "go" is pas aan de orde als de noodzakelijke publieke overeenstemming een feit is.

Overigens moet het processchema in figuur 1 niet zodanig worden gelezen dat alleen de inhoudelijke besluiten worden gecommuniceerd met betrokken marktpartijen. In het kader van complexe, langdurige procedures zoals de Nieuwe Marktbenadering is het essentieel dat private en publieke partijen open met elkaar communiceren. Vooral het op de hoogte houden van de voortgang in het publieke besluitvormingstraject helpt in het begrip en vertrouwen van de marktpartijen naar de publieke partijen. Bovendien kan een marktpartij met zijn inbreng bijdragen aan een betere besluitvorming en een breder draagvlak. Alle reden dus om niet te terughoudend te zijn met het delen van informatie.

Algemene beschrijving van de rollen van actoren

De rol van betrokken actoren is kortweg de volgende:

- De overheid werkt van commitment aan een *probleembeschrijving* naar commitment aan enkele *oplossingsrichtingen*, tot uiteindelijk commitment aan één oplossingrichting. Daaraan koppelt ze de openbare procedures die op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu dienen te worden doorlopen (Strategische Milieu Beoordeling, tracé-m.e.r. procedure) waarbij de door de markt voorgestelde oplossingen als varianten in deze procedures gelden. De Nieuwe Marktbenadering gaat er overigens vanuit dat in de planstudiefase meerdere publieke partijen betrokken zijn vanwege het complexe en integrale karakter van de projecten die voor de Nieuwe Marktbenadering in aanmerking komen.

- **Marktpartijen** werken hun ideeën/oplossingen in fases uit, naar steeds grotere nauwkeurigheid, kleinere marges en bandbreedtes en toenemend zicht op de business case. Toetreding tot het proces staat in eerste instantie open voor alle partijen. In het proces treedt een trechtering op naar drie tot vijf oplossingsrichtingen, vervolgens twee en tot slot één oplossing, die de basis wordt voor het uiteindelijke contract met één partij. Voor de duidelijkheid: in het model werkt iedere partij één oplossingsrichting uit. Er is mogelijk wel sprake van een “groeïend” consortium, dat wil zeggen dat nieuwe consortiumleden zich tussentijds aansluiten en anderen uittreden. Het gevraagde commitment en de benodigde competenties zullen immers verschillen per fase. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de commitment van banken aan de feitelijke financiering die pas laat in het traject zal worden afgesloten (“Financial Close”).

2.3 Beschrijving van de Nieuwe Marktbenadering per fase

In deze paragraaf wordt per fase aangegeven welke keuzes moeten worden gemaakt, door wie, en op basis waarvan ze worden gemaakt. Daarbij ligt de focus op het proces van publieke partijen want de (interne) besluitvorming bij marktpartijen wordt niet in beschouwing genomen. Voor een meer gedetailleerdere weergave van het proces wordt verwezen naar Bijlage I.

2.3.1 Fase 1: Opstellen probleemdefinitie en marktconfrontatie.

Fase 1 is als processchema weergegeven in figuur 2. Fase 1 begint met de probleemdefinitie. De uit de verkenning komende probleemdefinitie dient in de Nieuwe Marktbenadering bij voorkeur de basis te zijn voor de uitvraag naar marktpartijen.

2.3.1.1 De Marktconfrontatie

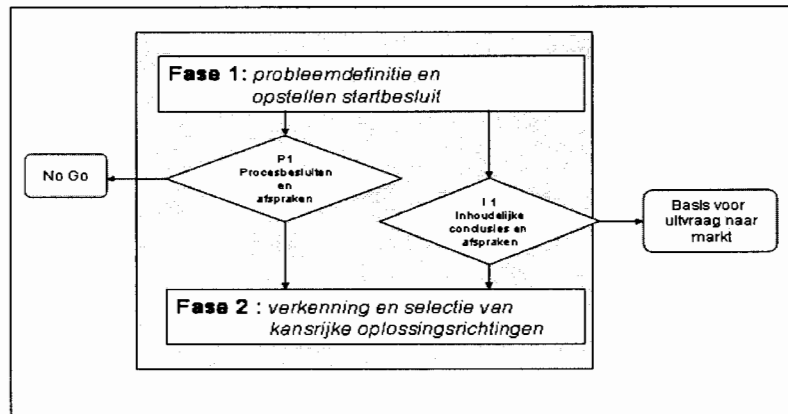
Alvorens te starten met de Nieuwe Marktbenadering zal men de markt willen onderzoeken op bereidheid tot deelname. Dit zal ervan afhangen of een project daadwerkelijk kansen geeft voor de Nieuwe Marktbenadering. In het algemeen is er nog geen goed antwoord te geven wanneer een project zich daartoe leent. De praktijk zal dit moeten uitwijzen, zoals meestal met nieuwe benaderingen. Pas als ervaringen met pilot projecten zijn opgedaan, kunnen conclusies worden getrokken. Gegeven de wens tot vroege marktbetrokkenheid zal men dus voor ieder project de kansen voor vroege inschakeling van de markt daadwerkelijk moeten onderzoeken.

Afhankelijk van het project zijn de volgende manieren te onderscheiden om de markt te onderzoeken, tezamen de “marktconfrontatie” genoemd (zie ook Bijlage III):

1. met een zogenaamde “*Marktscan*”². In een Marktscan maakt de publieke partij zélf een analyse of vroegtijdige inschakeling van marktpartijen meerwaarde voor het probleem geeft.
2. met een *marktconsultatie* waarin de procesarchitectuur van de gedachte marktbenadering wordt getoetst aan de inzichten van marktpartijen.

De laatste manier heeft als voordeel dat de keuze gebaseerd is op daadwerkelijke signalen van de markt. Het afbreukrisico is dan beduidend minder. Het lijkt waarschijnlijk dat in de praktijk een hybride variant het

² De afdeling ECO van Rijkswaterstaat is beheerder van het instrument de Marktscan. ECO is te bereiken via het POG-Portaal op intranet: <http://pog.venw.net.minvenw.nl/index/php> of telefonisch via 030 – 285 8011.



Figuur 2 Processchema van fase één

meeste zal worden toegepast; hierbij wordt gestart met een Marktscan om vervolgens de eigen inzichten te toetsen in een marktconsultatie.

Bovenstaande mogelijkheden zijn op zichzelf in overeenstemming met Europese regelgeving, mits voorzien van de nodige waarborgen op het gebied van transparantie en objectiviteit. Met name voor marktconsultaties is het aan te bevelen een nader regime op te stellen om te vermijden dat in een vroege fase de mededingingsproces reeds wordt geschaad³. Het instrument van de Marktscan wordt toegelicht in het volgende hoofdstuk (zie paragraaf 3.8).

Voor het vervolg van de werkwijzer wordt ervan uitgegaan dat men kansen ziet voor de Nieuwe Marktbenadering. De marktconfrontatie heeft uitgewezen dat marktpartijen geïnteresseerd zijn in deelname en dat de betrokken publieke partijen besluiten eerdere betrokkenheid van marktpartijen mogelijk te maken.

Terzijdes:

(1) Omdat in feite al kansen worden gecreëerd voor vroege marktbetrokkenheid wordt de marktconfrontatie opgevat als zijnde onderdeel van de Nieuwe Marktbenadering.

(2) Het is goed denkbaar dat in de praktijk de uitkomst van een marktconfrontatie een (tijdelijke) "no go" is voor een Nieuwe Marktbenadering. De Nieuwe Marktbenadering gaat er van uit dat het volgende aanwezig is:

1. een heldere probleemstelling;
2. een zekere publieke intentie;
3. meerwaarde om markt te betrekken in geïntegreerde conceptontwikkeling.

Als één van deze punten nog niet aanwezig is, dan dient de markt pas later in het proces te worden ingeschakeld. In een uitzonderingsgeval kan een prijsvraag worden overwogen om toch in een vroeg stadium ideeëvorming te stimuleren. Hierbij wordt na het marktonderzoek een prijsvraag gehouden waarin concepten worden ontwikkeld, waarvan één concept (na uitwerking) als contract wordt aanbesteed (zie voor nadere uitleg paragraaf 4.3).

(3) Voor erkenning van verkeer- en vervoerknelpunten uit de Nota Mobiliteit en de mogelijke oplossing daarvan geeft het *MIT-spelregelkader* en het *TCI toetsingskader* voor grote projecten de

³ Zie voor meer informatie de website van Kenniscentrum PPS: www.minfin.nl\pps.

besluitvormingsprocedure. Deze procedure geldt vanzelfsprekend ook als kader voor de Nieuwe Marktbenadering. De MIT-spelregels gaan uit van een drietal fasen in de besluitvorming: verkenningsfase, planstudiefase en realisatiefase. In elk van deze fasen dient de minister een of meerdere besluiten te nemen of een project doorstroomt in de besluitvormingsprocedure (zie MIT/SNIP-projectenboek van V&W).

2.3.1.2 Vervolg fase 1

In de eerste fase is het creëren van commitment van de betrokken publieke partijen een essentiële succesfactor. Van gelijkwaardig belang zijn het helder omschrijven van het probleem en het breed inventariseren van de kaders waarbinnen de globale oplossingsrichtingen moeten worden gevonden. Fase 1 omvat de werkzaamheden gericht op het kunnen nemen van proces- en inhoudelijke besluiten en mondt uit in een publieke intentieovereenkomst (zie Bijlage II). Voor de Nieuwe Marktbenadering is het van belang in deze fase een aantal zaken zoveel als redelijkerwijs mogelijk voor het gehele proces vast te leggen. Denk hierbij ook aan de punten die marktpartijen belangrijke randvoorwaarden vinden voor hun afweging of een project zich leent voor de Nieuwe Marktbenadering. Een graadmeter is voor hen of “de overheid weet wat ze wil”, dus de commitment van de betrokken publieke partijen en de helderheid van de probleemdefinitie.

Het procesbesluit behorende bij de eerste fase (genoemd P1) wordt genomen door de betrokken publieke partijen. Afhankelijk van het project kunnen dat naast diverse ministeries op rijksniveau provincie(s) en gemeente(n) zijn. Van belang is ook dat naast ambtelijke spelers ook de politiek voldoende wordt betrokken om bestuurlijk draagvlak te realiseren. De kwaliteit van het eerste besluit is van belang voor (de kwaliteit van) het gehele proces en voor een belangrijk deel ook maatgevend voor de kwaliteit van de uiteindelijk vast te stellen business case voor de oplossing van het probleem.

Al met al blijkt het P1 besluit dus van groot belang te zijn. De besluitvorming van de eerste fase moet daarom zorgvuldig worden voorbereid. Methoden en technieken die daarbij kunnen worden ingezet zijn bijvoorbeeld deskstudies en literatuuronderzoek (onder meer gericht op de formeel-juridische kaders), consultatierondes over proces en rolverdeling, werk-/brainstormsessies, actoren analyse, raadpleging van de bestuurlijke en maatschappelijke omgeving, globale scans van oplossingsrichtingen en milieueffecten, enzovoort.

Tip:

Zet de actoren analyse zo breed mogelijk op zodat geen actoren worden vergeten.

Zie ook de “verankeringfase” in de Werkwijzer MIT-Verkenningen nieuwe stijl van V&W.

De inhoud van het procesbesluit P1 van fase 1 is:

- schets van het totale proces (fasering, welke tussentijdse besluitvormingsmomenten, koppeling aan openbare procedures, tijdpad);
- gezamenlijke intentie om te komen tot een maatschappelijk optimale oplossing;
- rol- en taakverdeling in proces en procedure (inclusief taak- en rolverdeling in communicatie);
- bevoegdheden en verantwoordelijkheden, manier van besluitvorming binnen het proces;

- instemming met het gehele proces, inclusief afspraken over het beoordelings- en beloningssysteem voor de inzet van marktpartijen;
- instemming met aanpak van inschakeling van marktpartijen;
- afspraken over processen (tijd, speelruimte) en besluitvorming bij de betrokken overheden (terugkoppeling tussen bestuur en bevoegd gezag, rekening houdend met de democratische kaders);
- afspraken over binding aan het proces en consequenties van afwijkingen;
- wijze van betrekken van andere partijen (zoals belangengroeperingen) bij het proces en in de besluitvorming;
- afspraken over het detailniveau van informatie (waaronder informatie over kosten en opbrengsten) die per fase nodig is (uitgaande van een geleidelijke aanscherping van benodigde en beschikbare informatie) voor de gefaseerd te nemen besluiten;
- intentie-afspraken over de verdeling van kosten en baten.

In fase 1 vindt een brede verkenning plaats van het probleem en van mogelijke oplossingsrichtingen. Dit leidt in de eerste fase tot een inhoudelijk besluit 11 met de volgende inhoud:

- een beschrijving van het (maatschappelijke) probleem;
- een globale beschrijving van omgevingsfactoren waarmee rekening moet worden gehouden;
- een globaal (functioneel) programma van uitgangspunten & eisen voor de oplossingsrichtingen;
- een globaal beoordelingskader of een beoordelingssystematiek voor de beoordeling van ideeën van marktpartijen;
- risicoverkenningen.

Zoals eerder opgemerkt kan (de inhoud van) dit besluit dienst doen als vraagstelling c.q. uitnodiging aan marktpartijen om ideeën te ontwikkelen en in te zenden voor het oplossen van het probleem.

2.3.2 Fase 2: Globale verkenning oplossingsrichtingen

Fase 2 heeft als doel zo breed mogelijk te verkennen welke oplossingsrichtingen denkbaar zijn voor de in fase 1 functioneel omschreven doelen.

In de uitvraag zijn de randvoorwaarden, beoordelingskader en condities voor oplossingsrichting aangegeven. Op basis daarvan gaan marktpartijen in deze fase aan de slag. Zij ontwikkelen -op zeer globaal, conceptueel niveau- oplossingsrichtingen voor de problemen zoals die in fase 1 zijn vastgesteld. De marktpartijen zoeken naar mogelijkheden om het probleem op te lossen. In deze fase werken de marktpartijen voor eigen risico: er wordt geen vergoeding uitgekeerd. Uiteindelijk presenteren zij een plan van aanpak op hoofdlijnen, inclusief een beschrijving van de voorgestelde oplossingsrichting op het niveau van een "houtschoolschets", zijnde een globale contour van een oplossingsrichting .

De voorstellen dienen aspecten te beschrijven zoals:

- het probleemoplossend vermogen;
- de inschatting van milieuconsequenties;
- een beschrijving van de haalbaarheid (inclusief risico's en financieel model);
- een beschrijving van de (technische) maakbaarheid en;
- het benoemen van implicaties voor andere vraagstukken (positief en / of negatief).

Tip

Overweeg hierbij om de technische maakbaarheid te onderbouwen door middel van een 'technical support letter'.

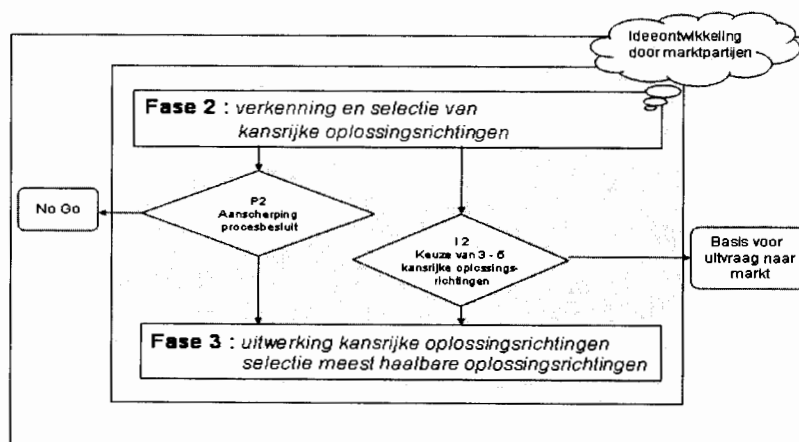
Indien van toepassing kan de strategische milieubeoordeling (SMB) worden gekoppeld aan deze fase. In dat geval dienen de milieueffecten van de ingediende ideeën (globaal) te worden beschreven en beoordeeld.

De werkzaamheden voor de publieke partijen in deze fase bestaan uit het beoordelen van de ingezonden ideeën, het selecteren van de meest kansrijke inzendingen, het -waar nodig en mogelijk- aanscherpen van het beoordelingskader voor de volgende fasen en het analyseren van de "go / no go" aspecten. Het is nodig om in deze fase een selectie te maken van ideeën/oplossingen gekoppeld aan marktpartijen die naar de volgende fase verder kunnen gaan. Deze werkwijzer gaat ervan uit dat in deze fase *vijf* oplossingsrichtingen, c.q. gegadigden worden geselecteerd voor verdere deelname aan de procedure.

Tip

Deze selectie kan plaatsvinden door middel van vooraf opgestelde gunningcriteria of door middel van een onafhankelijke jury die de ingediende ideeën beoordeelt.

De ingediende voorstellen worden inhoudelijk op de omschreven aspecten beoordeeld. Ook kunnen prikkels worden ingebouwd om de creativiteit en originaliteit van oplossingsrichtingen mede in de beoordeling te betrekken. In deze fase is het doel van de beoordeling echter met name om onrealistische ideeën te filteren. Daarnaast kunnen de algemene kwaliteiten van iedere gegadigde worden beoordeeld in relatie tot het te volgen proces. Gedacht kan worden aan kwaliteiten in relatie met de probleemstelling (competenties, deskundigheid, vaardigheden, procesbeheersing, ervaring, referenties) of in relatie met het gevraagde commitment.



Figuur 3 Processchema van fase twee

De besluiten die aan het einde van fase 2 door de publieke partijen worden genomen, zijn de volgende:

Procesbesluit P2:

- herbevestiging en actualisatie van besluit P1 (inclusief de planning);
- verdere invulling van informatiebehoefte ten behoeve van het besluit dat na fase 3 wordt genomen (wat, welk detailniveau, welke betrouwbaarheid);
- vaststellen vergoeding voor de marktpartijen in fase 3;
- expliciet go - no go- besluit.

Inhoudelijk besluit I2

- selectie van de vijf kansrijke oplossingsrichtingen waarmee de Nieuwe Marktbenadering wordt voortgezet;
- selectie van de kansrijke oplossingsrichtingen en een beargumenteerde uitsluiting van de overige oplossingsrichtingen in het kader van de tracé-m.e.r. procedure.
- beoordelingscriteria voor de volgende fase;
- een aangescherpt programma van eisen, randvoorwaarden en uitgangspunten;
- vaststellen van criteria voor selectie van partijen aan het einde van de volgende fase.

Terzijde

Het kan dus voorkomen dat een aantal oplossingsrichtingen door de publieke partijen zelf moet worden uitgewerkt omdat slechts vijf oplossingsrichtingen door private partijen wordt uitgewerkt.

P2 en I2 worden vastgelegd in een definitieve bestuursovereenkomst (zie Bijlage II).

2.3.3 Fase 3: Globale uitwerking van kansrijke oplossingsrichtingen en selectie van meest haalbare oplossingsrichtingen

De derde fase heeft als doel de in fase 2 geselecteerde oplossingsrichtingen zo ver uit werken dat een goede beoordeling mogelijk is van de technische en financieel economische haalbaarheid. Dit vraagt een uitwerking van de oplossingsrichting specifiek naar de aspecten haalbaarheid en uitvoerbaarheid. Hierbij dienen ook de verbonden risico's (in de breedte, zowel financieel en contractueel als technisch-inhoudelijk als formeel-procedureel) en de mogelijkheden om deze te beheersen, te worden aangegeven. Het uitwerkingsniveau moet passen bij de tracé-m.e.r. procedure, de vraagspecificatie en het commitment voor deze fase. Ook moet aandacht moet worden besteed aan de gewenste levenscyclus (lengte in jaren, wat op te leveren aan einde van de levenscyclus) en de consequenties ten aanzien van aanleg, beheer en onderhoud (life-cycle costs en duurzaamheid).

De marktpartijen verrichten hun werkzaamheden in deze fase op basis van hun output van de vorige fase. De gegadigden zullen voor hun aanbidding de (milieu en economische) effecten verder moeten onderbouwen, alsmede de inschatting van de kosten. Het ontwerp wordt in deze fase uitgewerkt van de eerdere houtskoolschets naar voorlopig voorontwerp (VVO).

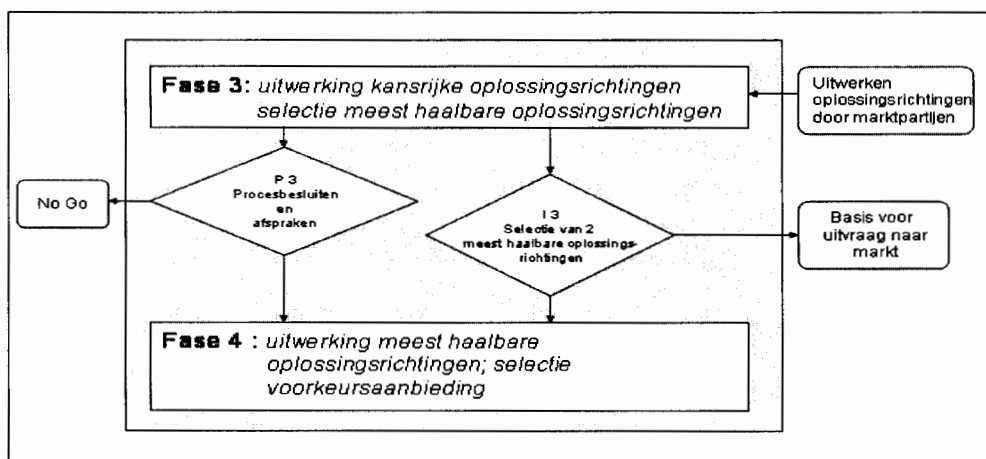
Tip:

In deze fase is het kunnen doen van een ongeclausuleerde prijsaanbidding onwaarschijnlijk, maar daarvoor in de plaats kan worden gedacht aan het aangeven van een zekere bandbreedte voor de prijs of het aangaan van een plafond voor de prijs of een taakstellend bedrag.

Beoordeling vindt plaats op grond van de criteria die vooraf zijn vastgelegd voor deze fase. Hierbij kan worden gedacht aan criteria zoals planning, realisatietijd, kosten, financieringsmogelijkheden en restrisicoprofiel voor opdrachtgever.

Beoordeling vindt plaats op deze, bij aanvang van de fase gespecificeerde aspecten, alsmede op grond van- eveneens vooraf gespecificeerde - algemene criteria ten aanzien van de partij achter de oplossing (bijvoorbeeld minimum eisen t.a.v. financiële draagkracht, technisch vermogen, etc).

De werkwijzer gaat er van uit dat in de derde fase een vergoeding wordt uitgekeerd aan de marktpartijen



Figuur 4 Processchema van fase drie

die de uitwerking verzorgen (zie procesbesluit fase 2 P2).

De besluiten die door de publieke partijen aan het eind van fase 3 worden genomen, zijn:

Procesbesluit P3

- herbevestiging en actualisatie van besluit P1 (inclusief de planning);
- verdere invulling van informatiebehoefte ten behoeve van het besluit dat na fase 4 wordt genomen (wat, welk detailniveau, welke betrouwbaarheid);
- vaststellen vergoeding/beloning voor de marktpartijen in fase 4;
- expliciet go / no go- besluit.

Inhoudelijk besluit I3

- selectie van de meest haalbare oplossingsrichtingen;
- beoordelingscriteria voor de fase 4;
- een verder aangescherpt programma van eisen, randvoorwaarden en uitgangspunten;
- vaststellen van criteria voor selectie van partijen voor fase 4.

Hierbij wordt opgemerkt dat het voor de geselecteerde partijen mogelijk is om in deze fase nog aanvullende expertise in te schakelen d.m.v. een aanvulling van het consortium.

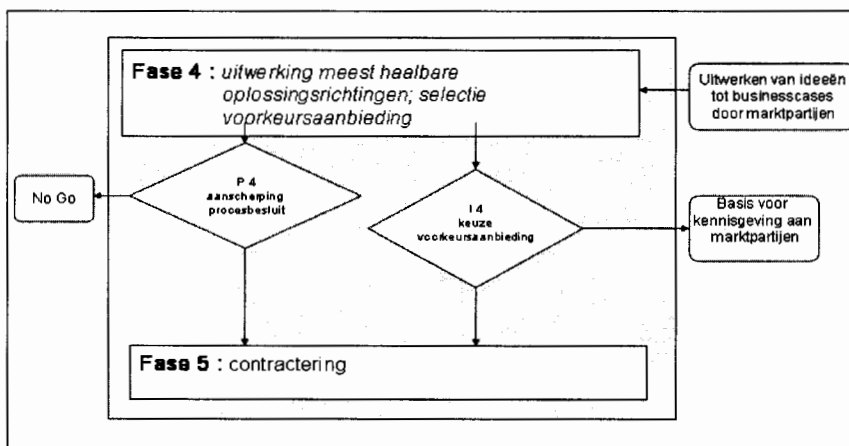
Om de transactiekosten van zowel publieke als marktpartijen te beperken en toch marktspanning te behouden, worden in deze aanpak twee partijen geselecteerd voor de vervolfase.

2.3.4 Fase 4: Uitwerking van meest haalbare oplossingsrichtingen en keuze voorkeursaanbieding

De vierde fase is bedoeld om te komen tot één, tot businesscase uitgewerkte oplossingsrichting, die in fase 5 de basis zal zijn voor de finale contractering. Het opzetten van de businesscase vindt plaats door de marktpartijen in een haalbaarheidsstudie, waarin veel aandacht nodig is voor de economische aspecten, de beheersing en allocatie van risico's, duurzaamheidsaspecten, omgevingsfactoren (waaronder communicatie met betrokkenen) en uitvoeringswijze en voorbereidings- en realisatietijd. Het ontwerp wordt in deze fase uitgewerkt tot op Voorontwerp niveau (VO). Het inhoudelijke besluit van fase 3 is het uitgangspunt voor de werkzaamheden van de marktpartijen in fase 4.

Gegadigden dienen de haalbaarheid en financierbaarheid van hun aanbieding te kunnen garanderen in deze fase: na deze fase wordt immers met slechts één gegadigde doorgedaan.

De besluiten die ter afsluiting van deze fase door de publieke partijen worden genomen zijn:



Figuur 5 Processchema van fase vier

Procesbesluit P4

- herbevestiging en actualisatie van besluit P1 (inclusief de planning);
- commitment met de gekozen voorkeursaanbieding ("preferred proposal");
- vaststellen aanpak contractering en keuze contractpartner;
- expliciet go / no go- besluit.

Inhoudelijk besluit I4

- definitief programma van eisen, randvoorwaarden en uitgangspunten van de voorkeursaanbieding;
- selectie van marktpartij(en) waarmee de vervolfase wordt ingegaan;
- definitieve contractvorm.

Zoals wordt toegelicht in hoofdstuk 5 kan bij het laatste besluit mede gebruik worden gemaakt van een (eventueel kwalitatieve) PPC benadering.

2.3.5 Fase 5: Finale contractering en gunning

In deze fase wordt de voorkeursaanbieding uitonderhandeld tot volledig gecommitteerde garanties op prijs, exploitatie, risico's, financiering, etc. Eventueel kan de tweede gegadigde in reserve worden gehouden voor het geval men in de onderhandelingen niet tot overeenstemming kan komen. Ook in deze fase wordt de gegadigde getoetst aan de gestelde minimumeisen qua economische draagkracht en technische bekwaamheid.

Het aspect van contractering wordt in hoofdstuk 5 verder uitgewerkt. De contractvorm dient een logisch gevolg te zijn van de aanbestedingsprocedure, waarbij de volgende aspecten een rol spelen:

- financierbaarheid;
- life-cycle benadering;
- resterende mate van onzekerheden;
- restrisico's.

In deze fase dienen er heldere benchmarks te worden ontwikkeld om de aantrekkelijkheid van voorstellen van marktpartijen te beoordelen. De kwantitatieve PPC en PSC dienen in deze fase als benchmark hun plaats te krijgen. Het feitelijk besluit tot realisatie is een belangrijke "Go/No Go" beslissing.

Terzijdes

(1) Bij complexe en grote projecten waarop de Nieuwe Marktbenadering betrekking kan hebben, geldt dat een gedegen en gekwantificeerde publieke referentie dient te worden gehanteerd. Een aanvankelijk goed idee kan anders uitgroeien tot een hele dure oplossing. Hoe deze publieke referentie moet worden vormgegeven in de Nieuwe Marktbenadering is een punt van uitwerking in de pilot-projecten. Mogelijk dat een PPC/PSC-achtige benadering hieraan kan bijdragen.

(2) In hetzelfde verband dient rond fase 1 of 2 een maatschappelijke kostenbatenanalyse (MKBA) op basis van kengetallen te worden uitgevoerd en in fase 3 een gedetailleerde kostenbatenanalyse (KBA). Exacte momenten en invulling zijn thans nog niet duidelijk omdat er nog geen duidelijk beeld is van de onderlinge gelijksoortigheid en diepgang.

3. Aspecten van de Nieuwe Marktbenadering

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de twee in aanmerking komende aanbestedingsprocedures kort beschreven alsmede een aantal specifieke aandachtspunten in het kader van de Nieuwe Marktbenadering, zoals de fasegewijze selectie, tegemoetkoming kosten en gevraagd commitment per fase.

3.2 Hoe aan te besteden?

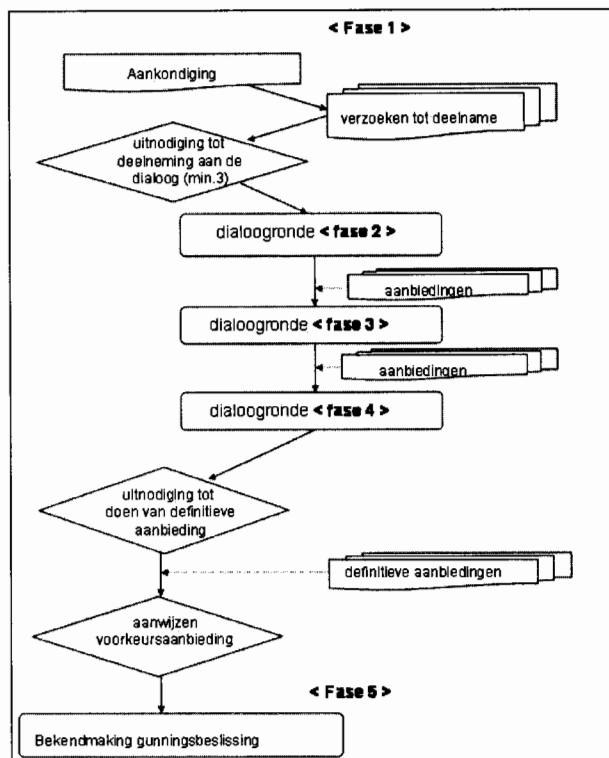
Uitgangspunt voor de Nieuwe Marktbenadering is dat de procedure verloopt conform de Europese en nationale regelgeving op het gebied van het aanbestedingsrecht. Eind 2005 is het Aanbestedingsreglement Werken 2005 (ARW 2005) van kracht geworden op rijksaanbestedingen⁴. Voor nadere informatie hoe de aanbestedingsprocedure met de ruimtelijke ordeningsprocedures te vervlechten, wordt verwezen naar de Werkwijzer Vervlechting. Voor deze werkwijzer wordt de bevinding overgenomen dat van de beschikbare aanbestedingsprocedures zowel de onderhandelingsprocedure als de concurrentiegerichte dialoog in aanmerking komen voor de Nieuwe Marktbenadering.

In deze paragraaf worden kort de geschikte aanbestedingsprocedures beschreven waarvan in het kader van de Nieuwe Marktbenadering gebruik kan worden gemaakt. Zoals in de werkwijzer vervlechting wordt beschreven dient men bij invulling van het aanbestedingsproces terdege rekening te houden met het spanningsveld tussen de openbaarheid van het publieke planologische proces en de benodigde commerciële vertrouwelijkheid in het kader van een aanbestedingsprocedure.

3.2.1 *Korte beschrijving concurrentiegerichte dialoog*

Een aanbestedende dienst kan voor complexe opdrachten gebruik maken van de concurrentiegerichte dialoog, indien hij alléén niet in staat is om oplossingen te vinden of de juridische en/of financiële voorwaarden van een project te specificeren. Grote infrastructuurprojecten lijken bijzonder geschikt voor deze dialoog. In figuur 6 is een voorbeeld opgenomen hoe de concurrentiegerichte dialoog kan worden toegepast in de Nieuwe Marktbenadering.

⁴ Het ARW 2005 is te verkrijgen via de SDU (070 – 378 9880).



Figuur 6 Voorbeeld van de concurrentiegerichtte dialoog in de Nieuwe Marktbenadering

De aanbestedende dienst moet middels een Europese aankondiging de aanbestedingsprocedure bekendmaken. De minimumtermijn waarbinnen marktpartijen een verzoek tot deelname kunnen indienen, bedraagt zevenendertig dagen. Daarna verzoekt de aanbestedende dienst de daartoe uitgekozen gegadigden (minimaal drie) gelijktijdig en schriftelijk om een dialoog aan te gaan. De dialoog die dan op gang komt, kan uit verscheidene fasen bestaan en doorlopen tot oplossingen (van technische en/of economische en juridische aard) gevonden zijn. Aanbesteder mag bepalen dat iedere fase wordt afgesloten met een tussentijdse aanbidding (zie artikel 4.1.5 ARW 2005). De aanbestedende dienst dient voor een gelijke behandeling van de inschrijvers en een vertrouwelijke behandeling van de verstrekte informatie te zorgen. Na afloop van de dialoog dienen de gegadigden hun definitieve aanbidding in te dienen. Na indiening van de definitieve aanbidding mag er niet meer worden onderhandeld. Gegadigden mogen hun inschrijving preciseren, maar de wezenlijke elementen van de opdracht daarbij niet wijzigen. De opdracht moet aan de hand van de gunningscriteria worden gegund aan de inschrijver met de economisch meest voordelige inschrijving.

Terzijde:

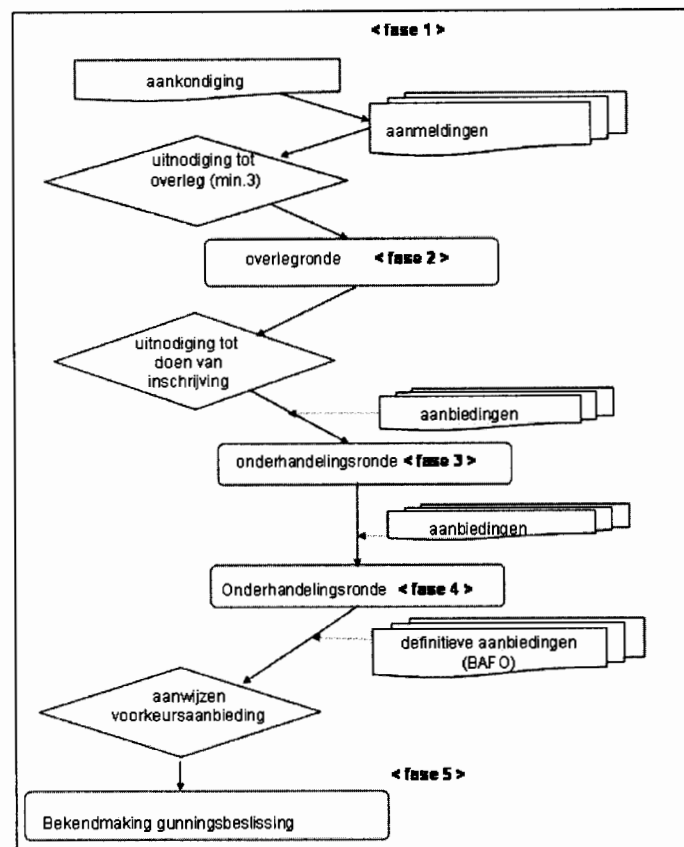
Een aanbestedende dienst kan een minimaal aantal gegadigden vaststellen dat hij zal uitnodigen voor deelname aan de dialoog. De ARW 2005 bepaalt dat het minimum aantal tenminste drie bedraagt, op voorwaarde dat er een voldoende aantal geschikte kandidaten is (zie artikel 4.1). Als er dus minder dan drie geschikte aanmeldingen zijn dan kan aanbestedende dienst ook besluiten om de procedure door te zetten. Voorwaarde is dat er een daadwerkelijke mededinging gewaarborgd is.

De ARW 2005 bepaalt verder dat in de concurrentiegerichtte dialoog dient te zijn gewaarborgd dat voorzover er een voldoende aantal geschikte oplossingen of gegadigden is, het aantal aanbiedingen in de slotfase zodanig is dat daadwerkelijke mededinging kan worden gegarandeerd. Dit kan dus ook bij een aantal deelnemende gegadigden dat lager is dan het minimum aantal. Er is zelfs expliciet benoemd dat één gegadigde kan resteren (zie artikel 4.19). Men laat het dus aan de "expert judgement" van de aanbestedende dienst over in hoeverre sprake is en blijft van daadwerkelijke mededinging bij een minder aantal gegadigden dan het minimum aantal. Het is wel wenselijk dat een aanbestedende dienst in die situatie zijn procedure voorziet van een aantal waarborgen, zoals bijvoorbeeld een knock-out budgetplafond, aangescherpte geldigheidseisen of een goede exit regeling.

3.2.2 Korte beschrijving onderhandelingsprocedure

De onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking (zie figuur 7) begint qua aankondiging van de opdracht en voorselectie overeenkomstig de concurrentiegerichtte dialoog. In de onderhandelingsprocedure treedt de aanbestedende dienst in overleg met drie of meer gegadigden over de voorwaarden van het werk. Na afloop kan de aanbestedende dienst aan die gegadigden waarmee overeenstemming is bereikt in de overlegfase, verzoeken om een aanbieding te doen binnen de overeengekomen voorwaarden.

Na beoordeling van de aanbiedingen aan de hand van vooraf gespecificeerde gunningscriteria worden één of meer gegadigden uitgenodigd voor onderhandelingen. De onderhandelingen mogen alle aspecten van de aanbidding(en) betreffen met inbegrip van de prijs. De in de onderhandelingen bereikte resultaten worden tot slot wederom beoordeeld aan de hand van de gunningscriteria, waarna (afhankelijk van het gunningscriterium) de voorkeursaanbidding wordt bepaald. In de praktijk worden de onderhandelingen vaak afgesloten met het doen van een Beste en Laatste Aanbidding (ook genoemd "Best and Final Offer" ofwel BAFO).



Figuur 7 Voorbeeld van de onderhandelingsprocedure in de Nieuwe Marktbenadering

3.3 Fasegewijze selectie

Nieuw in de Nieuwe Marktbenadering is de wijze waarop de fasegewijze selectie is vormgegeven. De Nieuwe Marktbenadering kenmerkt zich als een doorlopende procedure vanaf ideevorming tot en met de realisatie waarbij de fasen zijn gekoppeld aan de overeenkomstige fasen in de tracé-m.e.r. procedure. Het proces wordt door de inhoud gestuurd, dat wil zeggen een conceptuele oplossingsrichting die door een partij in de eerste fasen wordt ingebracht wordt door diezelfde partij (eventueel in een groeiend consortium) vervolgens in stappen verder uitgewerkt. Bij elk (uniek) idee hoort dus een unieke partij. De drager is daarbij het programma van eisen (PvE), wat vanuit een door de aanbestedende dienst ingezet functioneel PvE gaandeweg verder per oplossingsrichting wordt verdiept middels bijvoorbeeld een Eisenboom (zie de leidraad Functioneel Specificeren bij V&W). De oplossing wordt enerzijds ontwikkeld door verdere detaillering per fase en anderzijds door de koppeling aan het planproces (vervlechting). Per stap wordt ook niet meer uitgewerkt dan noodzakelijk is voor planproces en besluitvorming in die stap. De Nieuwe Marktbenadering kan zodanig worden vormgegeven dat een aantal besluitmomenten vanuit de tracé-m.e.r. procedure samenvallen met besluiten in de Nieuwe Marktbenadering. Zie hiervoor ook Bijlage 1.

Bij de fasering spelen drie aspecten:

1. *Eerder beperken van het aantal deelnemers*

De verwachte lange doorlooptijd van de aanbestedingsprocedure als gevolg van de vervlechting met de tracé-m.e.r. procedure, alsmede de wens om de wederzijdse transactiekosten te beperken, leidt ertoe dat het aantal deelnemers vroeger in het proces wordt beperkt. Hierdoor zullen marktpartijen meer geneigd om eerder te participeren. Voor te stellen is dat het juridisch voorgeschreven minimum aantal deelnemers van drie tevens het maximum zal zijn.

2. *Constante toets van de gegadigde aan minimumeisen*

Het is in de Nieuwe Marktbenadering toegestaan dat (de combinatie van) de gegadigde tijdens de aanbestedingsprocedure wordt aangevuld. Enerzijds leert de praktijk van het bedrijfsleven dat rechtspersonen (als gevolg van reorganisaties en overnames) aan snelle verandering onderhevig kunnen zijn. Anderzijds wordt bereikt dat met de samenstelling optimaler kan worden ingespeeld op de betreffende fase in het proces. De samenstelling van een gegadigde zou uit niet meer expertise en inhoud moeten bestaan dan nodig is voor een zekere fase. Gegadigden kunnen voor een volgende fase aanvullende expertise inschakelen door een consortium te vormen of het bestaande consortium uit te breiden.

Tip

Ook kan expertise worden ingebracht in de rol van onderaannemer of als "nominated subcontractor". Een partij is in het laatste geval geen onderdeel van de combinatie, maar de gegadigde kan zich wel beroepen op (latere) inzet van de betreffende onderaannemer die zich middels een intentieovereenkomst exclusief aan de gegadigde heeft gebonden.

Zoals beschreven in het voorgaande hoofdstuk wordt in de Nieuwe Marktbenadering bij iedere fase de gegadigde (i.c. de combinatie, danwel de aandeelhouders van de projectvennootschap) getoetst aan minimum eisen inzake financiële draagkracht en technische kennis en ervaring. Hiermee wordt de partij achter de aanbidding beoordeeld. In de klassieke situatie vindt deze toets van de gegadigde plaats in de selectie- en gunningfase. Heel afwijkend van de klassieke marktbenadering is deze regeling dus niet. De minimum eisen dienen tijdens de aanbestedingsprocedure niet te worden gewijzigd en dienen voor iedere gegadigde gelijk te zijn.

3. *Nadere invulling gunningscriteria*

Per fase worden de gunningscriteria verder verdiept, afhankelijk van het verloop en beoordelingskader van de tracé-m.e.r. procedure. Bijvoorbeeld een criterium A. Milieu wordt in een latere fase A.1 tot en met 3: geluidshinder, fijne stof emissie en hergebruik grondstoffen. Daarmee wordt beoogd om een gelijk beoordelingskader te creëren in zowel de aanbestedingsprocedure als in de tracé-m.e.r. procedure, zodat men de meeste kans heeft dat het uiteindelijke resultaat overeenkomt. Het aanbestedingsrecht schrijft voor dat de gunningscriteria tijdens de aanbestedingsprocedure niet mogen wijzigen of worden uitgebreid met een nieuw criterium.

3.4 Commitment per fase

Zoals toegelicht in hoofdstuk 2 worden de planvormingprocedures en aanbestedingsprocedures gekenmerkt door een fasegewijze opbouw waarbij van een aantal varianten naar één voorkeursvariant wordt geselecteerd. Dit proces wordt aangeduid met de term 'trechtering'. Logischerwijs zal naarmate het trechteringsproces vordert, de mate van commitment van publieke en marktpartijen moeten toenemen. Voor de marktpartijen uit zich de toename in commitment in toenemende "hardheid" van garanties op tijd, geld en kwaliteit.

Het organiseren en vasthouden van het commitment van publieke partijen vormt een dilemma. Een kernpunt van fase 1 is het bereiken van consensus en (bindende) afspraken tussen de betrokken overheden. In de praktijk -zie bijvoorbeeld het onderzoek van DWW 'Tijdplan'- blijkt het moeilijk om commitment te organiseren en bindend vast te leggen. Dit wordt onder andere veroorzaakt door democratische processen -verkiezingen, wisselende bestuurders, veranderingen bij bevoegd gezag-. Ook de veranderende buitenwereld speelt hierin mee door wijzigingen in maatschappelijke thema's en discussies. Hoe langer een project, hoe groter de kans op afwijkingen en daardoor een grotere kans op verdere vertraging.

Anderzijds geldt voor marktpartijen dat hun interesse voor deelname aan een complexe, tijd- en geldkostende procedure voor een groot deel zal afhangen van de mate van commitment van publieke partijen. Het overzicht in bijlage II maakt inzichtelijk welke bestuurlijke commitment in de ogen van de werkgroep in welke fase van de Nieuwe Marktbenadering nodig is.

3.5 Go/No go voorwaarden

Zoals aangegeven in paragraaf 1.5 geldt voor de Nieuwe Marktbenadering als uitgesproken voorwaarde dat de procedure *vooraf* wordt voorzien van een aantal *expliciete* go/no go voorwaarden. De resultaten van verschillende politieke en planvormingsprocessen kunnen afwijken van hetgeen uit de aanbestedingsprocedure als de voorkeursaanbieding wordt aangemerkt. De democratische, vrije besluitvorming moet worden gerespecteerd en dat betekent dat de aanbestedingsprocedure zich zal moeten voegen naar hetgeen wordt besloten in de andere processen. In geval dat de voorkeursvariant uit een tracé-m.e.r. procedure een andere oplossing is, dan de voorkeursaanbieding dan zal dit leiden tot een "no go" en de aanbestedingsprocedure dient te worden beëindigd. Het project zal op een later tijdstip op een duidelijk andere manier moeten worden aanbesteed om het verwijt van 'leuren' te voorkomen. Naar de mening van de werkgroep moet een "No go" echter niet voortkomen uit andere omstandigheden dan specifiek geldend voor het democratische proces.

Terzijde

Voor private partijen zal het wenselijk zijn dat nadat nut en noodzaak door de Tweede Kamer is vastgesteld in fase 1 er vervolgens niet meer op teruggekomen kan worden. Dit is echter een verkeerde visie en zal niet de realiteit zijn. Nut/noodzaak zijn een moment opname; in de Nieuwe Marktbenadering wordt gewezen op de logica van het inbouwen van momenten van bezinning. Tot moment van realisatie kan de nut/noodzaak perceptie wijzigen (andere belangen die uit dezelfde rijksbegroting betaald moeten worden, kunnen opeens zwaarder wegen).

Kijkend naar de door het kabinet overgenomen voorstellen van de TCI dan is te zien dat de Tweede Kamer tot en met de uitwerking van de alternatieve oplossingsrichtingen en de keuze over het uit te voeren alternatief een "Go/No go" besluit zal nemen. Uiteraard wordt in dit besluit ook de op dat moment beleefde nut/noodzaak meegenomen. Ook later, als het project in de realisatiefase zit en onderdeel is geworden van het reguliere begrotingsproces dan kan deze discussie oplaaien. Vanzelfsprekend dient de nut/noodzaak discussie zo vroeg mogelijk met alle betrokkenen worden gevoerd, zodat het afbreekrisico kleiner wordt.

Voor de Nieuwe Marktbenadering is het wenselijk om de consequenties van het ingaan van een "No Go" beslissing goed te beschrijven. Te overwegen is in geval een No Go voortkomt uit het publieke proces een hogere vergoeding voor de inspanningen van marktpartijen beschikbaar te stellen.

Het is essentieel de omstandigheden die leiden tot een "No go", helder te benoemen en te communiceren. Door tijdens de aanbestedingsprocedure de gegadigden regelmatig te informeren over de status van deze omstandigheden worden onaangename verrassingen zoveel mogelijk voorkomen. Voorts is het wenselijk duidelijk te zijn over de financiële consequenties in geval van een "No go" beslissing. Private partijen bepalen zelf of ze wel of niet instappen, maar ze zullen daarbij erop letten of de vergoedingssystematiek helder en transparant is. De tegemoetkoming is gekoppeld aan vooraf gedefinieerde prestatie eisen.

Zoals eerder opgemerkt worden in de Nieuwe Marktbenadering de criteria die leiden tot een "No go" voor iedere fase aangescherpt.

3.6 Hoogte tegemoetkoming kosten

Het is reëel voor deelname aan een Nieuwe Marktbenadering aan gegadigden een tegemoetkoming in de kosten te verstrekken (zie ook de aanbevelingen TCI in bijlage III). Het is eveneens wenselijk de tegemoetkoming ook te koppelen aan zekere, vooraf gedefinieerde prestatie eisen zoals bijvoorbeeld het indienen van een geldige aanbieding.

De tegemoetkoming wordt ingeschat op basis van de kosten die marktpartijen zullen maken in een bepaalde fase. Als de verhouding tussen transactiekosten en de tegemoetkoming scheef is kunnen er ongewenste situaties ontstaan:

- biedvergoeding (*te*) laag in verhouding tot kosten marktpartijen;
 - marktpartijen zullen minder snel instappen in het project, project wordt minder aantrekkelijk.
 - Alleen relatief grote partijen zullen kosten van langdurige, complexe aanbestedingen kunnen dragen (minder kans op concurrentie of interesse van MKB).
- biedvergoeding (*te*) hoog in verhouding tot kosten marktpartijen;
 - marktpartijen zullen te snel instappen, aanbesteder krijgt niet de gewenste output;
 - te duur voor aanbesteder.

In het algemeen geldt dat markt- en publieke partijen het eens zijn dat niet alle tenderkosten vergoed hoeven te worden; er blijft een zeker ondernemersrisico nodig om de afweging te maken tussen de tenderkosten en de kans dat de opdracht wordt verkregen.

Uitgangspunten voor een redelijke tegemoetkoming in het kader van de Nieuwe Marktbenadering zijn de volgende:

- stel een vergoeding per fase vast (m.u.v. fase 1 en 2);
 - vergoed worden in principe de kosten zoals die op basis van de gevraagde inspanning, vooraf worden ingeschat;
 - vergoeding koppelen aan vooraf gedefinieerde prestatie eisen;
- als in fase 3 feitelijk hetzelfde gebeurt als in de klassieke situatie kan voor die fase een 100% vergoeding worden overwogen (in de klassieke aanpak waren de kosten ook geheel voor de opdrachtgever geweest). In fase 4 kan eventueel een korting worden toegepast indien bepaalde
- elementen van de inspanning als acquisitiekosten kunnen worden gezien.

Een private partij zal mede op basis van de verhouding tussen de tegemoetkoming en de te verwachten kosten in een bepaalde fase besluiten al dan niet in het project in te stappen.

Tip:

Volgens de marktpartijen in de werkgroep geven de nacalculaties van hun tenderkosten voor gemiddelde infrastructurele projecten tot nu toe, de volgende percentages van de bouwsom:

| | |
|----------------|-----------------|
| D&C projecten | 0,5 tot 0,75 % |
| DBFM projecten | 1,25 tot 1,50 % |

Deels zit in de kosten nog een leereffect van alle betrokkenen met de nieuwe contractvormen verwerkt. De werkgroep vindt een reële streefwaarde voor D&C 0,4% en voor DBFM 1,0%.

Men dient zich daarbij te realiseren dat de tenderkosten in de Nieuwe Marktbenadering verder zullen stijgen vanwege de lange looptijd en de specifieke aspecten voortkomend uit de tracé-m.e.r. procedure zoals extra studies naar milieueffecten en inpassingsmaatregelen. Alle reden dus om de transactiekosten verder te beperken. Dit is te bereiken door als aanbestedende dienst niet meer te vragen dan nodig en als gegadigde niet meer te leveren dan wordt gevraagd, bijvoorbeeld:

- snelle(re) trechtering van het aantal partijen, met twee aanbieders is in principe voldoende concurrentie aanwezig;
- helder specificeren welk uitwerkingsniveau van de aanbiedingen wordt verwacht;
- beperken uitwerkingsniveau en aantal onderwerpen in de uitvraag;
- aanbiedingen niet gedetailleerder of "mooier" maken dan vereist;
- "sturen op tijd" door maximale doorlooptijden van bepaalde overleg- en onderhandelingsrondes af te spreken (bedoeld wordt niet de beschikbare tijd te vullen, maar korte, intensieve periodes af te spreken conform paragraaf 3.7);
- inzet van dure, externe adviseurs zoveel mogelijk beperken.

Een bijzondere kostenbepalende maatregel is de mate van garanties die de aanbestedende dienst vraagt op bijvoorbeeld prijs en financierbaarheid. Bijvoorbeeld de financierbaarheid leidt tot feitelijke bankhandelingen die veel geld kosten. Als aanbestedende dienst zou je ook alternatieven moeten overwegen die minder geld kosten. Een andere overweging is om die garanties wel te vragen maar er in de hoogte van de vergoeding mee rekening te houden.

3.7 “Sturen op tijd” in het planproces

Een van de belangrijkste voorwaarden voor het kunnen toepassen van de Nieuwe Marktbenadering is een “relatieve voorspelbaarheid” van het aan de aanbesteding parallel lopende planproces. Hiermee wordt bedoeld dat voor marktpartijen voorspelbaar moet zijn *welke* inspanningen *wanneer* van marktpartijen worden verwacht. Als een bepaalde fase in de procedure bijvoorbeeld zes maanden duurt dan is het geen probleem om de gevraagde inspanning tijdelijk tot een minimum te beperken en af te spreken wanneer weer inzet en capaciteit van marktpartijen wordt verwacht. Het zoveel mogelijk beperken van de “actieve” doorlooptijden van de procedure en intensiveren van de gevraagde prestatie beperkt de transactiekosten (“sturen op tijd”). De na te streven doorlooptijden dienen derhalve in de bestuursovereenkomsten te worden opgenomen.

Vanuit de werkgroep worden aanbevelingen gedaan tot optimalisering van dit planproces. Betrokken partijen dienen *voorafgaand* aan de Nieuwe Marktbenadering (in bestuursovereenkomsten) deze aanbevelingen af te spreken. :

- Publieke partijen gaan zoveel mogelijk uit van de wettelijke doorlooptijden in de tracé/m.e.r.-procedure (geborgd in een inspanningsverplichting);
- Voor die onderdelen van de procedure waar géén wettelijke termijnen gelden (opstellen startnotitie en projectnota/MER) gaan publieke partijen uit (en borgen als inspanningsverplichting) van de doorlooptijden in onderstaand schema;
- De gewenste doorlooptijden worden in gezamenlijk overleg tussen publieke en marktpartijen bij de start van de nieuwe marktbenadering besproken. Het is wenselijk deze zogenoemde “basisdoorlooptijden” rondom het afsluiten van de bestuursovereenkomst die voorafgaat aan de MIT-2 beslissing, af te spreken en waar nodig bij te stellen (= ‘maatwerk’). Bij een nieuwe fase kunnen de basisdoorlooptijden eventueel worden geactualiseerd binnen de speelruimte van het aanbestedingsproces. Komt de actualiteit buiten deze speelruimte dan ontstaat een “no-go”;
- Uitgangspunt is dat deze doorlooptijden reëel zijn voor de betrokken partijen en dat partijen elkaar daarop kunnen aanspreken. Tevens worden afspraken gemaakt over hoe om te gaan met onzekerheden (scopewijzigingen, inspraak, wijzigingen in wetgeving etc.) en de consequenties van afwijken van plannings.

| Fase/activiteit [IN = initiatiefnemer, BG = Bevoegd Gezag] | Gewenste doorlooptijden van projecten [maanden] | Termijn volgens wet- en regelgeving |
|--|--|--|
| Verkenning (IN) | 11 | Max. 5 jaar (MIT spelregels) |
| Planstudiebeslissing (BG) | 1 | |
| Startnotitie (IN) | 9 | |
| Richtlijnen (BG) | 3 | Max. 13 + 8 weken (Tracéwet) |
| Trajectnota/MER (IN) | 24 | |
| Standpunt (BG) | 6 | 6 maanden (Tracéwet) |
| Ontwerptracébesluit (IN) | 6-12 | 6 maanden (Tracéwet) |
| Tracébesluit (BG) | 5-6 | 5 maanden (Tracéwet) |

Nota bene

Ter vermijding van misverstanden wordt benadrukt dat de Nieuwe Marktbenadering niet automatisch leidt tot verkorting van de planstudiefase van projecten. In een Nieuwe Marktbenadering moet er wel ambitie zijn om tijdsoverschrijdingen te voorkomen en tijdswinst te behalen. Uitgangspunt dient te zijn dat *vooraf* afspraken worden gemaakt over de doorlooptijden en dat de partij die zich niet houdt aan de afspraken, op de nadelige consequenties aanspreekbaar is. Het is wenselijk een sanctie af te spreken dat bij overschrijding van een zekere maximum termijn automatisch een “no go” voor de procedure optreedt. Dit zet naar beide kanten druk op de nakoming van de verplichtingen.

Voor een efficiënte doorloop is het belangrijk dat:

- bestuurders gemandateerd zijn voor tussentijdse keuzes; dit vraagt inzet bij het begin van het traject (en aandacht voor communicatie tijdens het gehele traject!);
- duidelijk is waar bevoegdheden liggen (vaak zal het Rijk bevoegd gezag zijn; bij inzet op tracé- m.e.r. procedure of Concrete Beleidsbeslissing in een pkb-procedure bepaalt het Rijk wat er gebeurt; andere overheden zijn dan adviseur en/of partner);
- alle partijen zich als betrouwbare partners gedragen: afspraken nakomen en niet terugkomen op gemaakte keuzes (“wie breekt, betaalt”).

3.8 De Marktscan

Vroege marktinschakeling moet gebaseerd zijn op een analyse van de mogelijke meerwaarde die marktpartijen kunnen bieden aan het project. Deze analyse is de Marktscan, eventueel aangevuld met een marktconsultatie. Ieder project dient een Marktscan in de MIT verkenningfase uit te voeren. Het instrument heeft tot doel gestructureerd de mogelijkheden van vroegtijdige betrokkenheid van de markt te onderzoeken.

Conform het MIT/SNIP spelregelkader dient bij elk beslismoment in beginsel informatie verschaft te worden over de mogelijkheden van (vroegtijdige) betrokkenheid van de markt. De Marktscan dient te worden uitgevoerd ter onderbouwing van beslismoment 2 (het planstudiebesluit) in het kader van het MIT en beslismoment 2 (opdracht planstudie) in het kader van de SNIP. De Marktscan kan zowel in de verkenningen- als planstudiefase toegepast worden. Niet alleen ter onderbouwing van de formele MIT/SNIP beslismomenten, maar ook voor tussentijdse keuzes met een belangrijke impact op het project. Een Marktscan kan eventueel meerdere malen tijdens de verkenningen- en planstudiefase worden toegepast. Met name wanneer de uitkomst van de eerste Marktscan heeft opgeleverd dat het in de eerst komende projectfase nog niet opportuun is om de markt te betrekken. Veelal zal sprake zijn van een actualisatie t.b.v. besluitvorming op bijvoorbeeld MIT/SNIP beslismomenten.

Het instrument heeft tot doel gestructureerd de mogelijkheden van vroegtijdige betrokkenheid van de markt te onderzoeken. Tevens is een nevendoeel van het instrument Marktscan het verhogen van de bewustwording binnen projecten m.b.t. de mogelijke rol van de markt.

Tip

De Marktscan kan een instrument zijn om een beter idee te krijgen ten aanzien van de optimale scope van een project opdat de kansen om het probleem op te lossen, worden verbeterd.

Het instrument bestaat uit de beschrijving van het instrument inclusief een checklist, en is kwalitatief van aard. Met behulp van de Marktscan dient antwoord gegeven te worden op de volgende vragen:

- Biedt vroegtijdige inschakeling van de markt meerwaarde?
- Wanneer moet de markt betrokken worden om deze meerwaarde te kunnen effectueren?
- Hoe moet de markt betrokken worden om deze meerwaarde te kunnen effectueren?
- Op welke wijze en op welk moment moeten andere stakeholders en/of publieke partijen betrokken worden?

Voor nadere informatie rondom de Marktscan kan in contact worden getreden met Rijkswaterstaat, afdeling ECO.

De Marktscan wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de projectleider van het MIT/SNIP-project. Bij het uitvoeren van de Marktscan zijn naast projectteamleden een aantal interne specialisten van RWS betrokken. Het resultaat van de Marktscan is een onderbouwd voorstel voor de betrokkenheid van de markt in de eerst volgende projectfase alsmede een doorkijk van de betrokkenheid van de markt tijdens de gehele looptijd van het project. Een Marktscan *kan* gevolgd worden door een marktconsultatie waarin de verwachte meerwaarde en de voorgenomen wijze van betrokkenheid aan de markt wordt voorgelegd. Het uitvoeren van de Marktscan kan in een korte tijd plaatsvinden. Het is een scan, en bevat nadrukkelijk geen uitwerking van de wijze waarop de markt vroegtijdig betrokken kan/zal worden.

Na uitvoering van de Marktscan kan worden overwogen om de resultaten van de Marktscan voor te leggen aan de markt door middel van een marktconsultatie. In een relatief eenvoudige consultatie kan de markt de volgende vragen gesteld worden:

- Deelt u de conclusie dat door vroegtijdige betrokkenheid van de markt meerwaarde bereikt kan worden ten aanzien van?
- Heeft u de verwachting dat de door RWS voorgenomen wijze van vroegtijdige betrokkenheid van de markt de beoogde meerwaarde gerealiseerd kan worden?
- Aan welke voorwaarden moet voldaan worden om als markt te kunnen participeren?

Bij het uitvoeren van een marktconsultatie dienen ook grondbeginselen zoals transparantie en non discriminatie in acht te worden genomen. Zo dienen bijvoorbeeld ook buitenlandse partijen mee te kunnen doen.

Een andere vorm van marktconsultatie is de markt de gelegenheid te bieden om inbreng te leveren m.b.t. de doelstellingen en het proces van de vroegtijdige betrokkenheid.

Voor meer informatie over een marktconsultatie zie de internetsite van het Kenniscentrum PPS van het Ministerie van Financiën: www.minfin\pps.nl.

3.9 Relatie met de traject-/projectnota/MER?

De traject-/projectnota/MER dient op basis van wettelijke regels ondermeer in te gaan op:

- probleem- en doelstelling;
- beleids- en beoordelingskader;
- referentiesituatie (milieu);
- alternatieven en varianten (ontwerpen, beschrijving, kosten,);
- effecten;
- beoordeling;
- leemten in kennis.

Informatie voor de Projectnota/ trajectnota MER (hierna aangeduid met PN/MER) moet deels van de marktpartijen komen omdat die beschikken over de informatie over een (hun eigen) ontwerp. Andere elementen komen niet vanzelfsprekend van de marktpartijen (zoals: meest-milieuvriendelijke variant (MMA), leemten in kennis, objectieve vergelijking van de alternatieven). Rol- en taakverdeling tussen publieke en marktpartijen in dit kader is onderwerp van discussie.

Mogelijkheden zijn:

1. marktpartijen beschrijven ieder hun oplossingsrichting en beschouwen hun oplossingsrichting op MER-aspecten. In de PN/MER wordt deze informatie gebruikt.
2. marktpartijen beschrijven hun oplossingsrichting en de publieke partijen beoordelen alle varianten op de MER-aspecten ten behoeve van de PN/MER.

In beide gevallen blijft een inspanning van de publieke partijen nodig om de varianten in de PN/MER op een evenwichtige en zorgvuldige wijze te beschrijven en beoordelen.

Terzijde

Op 30 november 2005 is de gewijzigde Tracéwet van kracht geworden. De belangrijkste wijziging betreft de introductie van een verkorte procedure voor wijzigingen van reeds bestaande verbindingen. De verkorte procedure is vergelijkbaar met de procedure die is gevolgd voor de ZSM-spoedwetprojecten waarbij de zogenaamde standpunt- en trajectnotafase worden overgeslagen. Na de startnotitie wordt dan direct een ontwerp-tracébesluit/MER opgesteld. Afhankelijk van de complexiteit van een project en de aanpak van het proces kan de verwachte tijdswinst al gauw 1 tot 1,5 jaar bedragen ten opzichte van de uitgebreide (oude) procedure. De verkorte procedure is bedoeld voor wijzigingen aan de bestaande infrastructuur. Voor de aanleg van nieuwe hoofdverbindingen (b.v. Zuiderzeelijn) blijft de uitgebreide tracé/m.e.r.-procedure van toepassing.

Een aandachtspunt is dat bij de verkorte procedure geen sprake is van inspraak op een Trajectnota/MER en daaropvolgende standpuntbepaling. Het MER wordt parallel opgesteld aan het OTB en tegelijkertijd hiermee gepubliceerd. In het OTB wordt het voorkeursalternatief in detail uitgewerkt. Om te komen tot een gedragen keuze van het alternatief dat wordt uitgewerkt tot een OTB, kan de inspraak op de startnotitie worden gebruikt. De startnotitie dient wat uitgebreider dan voorheen op de verschillende alternatieven in te gaan. Ook kan worden gedacht aan informele inspraak/consultatie gedurende het opstellen van het MER.

Voor meer informatie over de gewijzigde Tracéwet:

Hoofddirectie Juridisch Zaken 070 – 351 90 23

Tracé/m.e.r.-centrum 015 – 251 83 43

<http://intranet.rijkswaterstaat.nl/rws/dww/tracemer/> (klik <Tracéwet >)

3.10 Hoe om te gaan met veranderende kaders?

Veranderende kaders brengen onzekerheid in aanbiedingen en in gewenst commitment. Anderzijds zijn veranderende kaders (wet- en regelgeving) de praktijk van alledag en is het zeker in geval van de Nieuwe Marktbenadering wenselijk aan dit onderwerp nadere aandacht te besteden. Bij langdurige procedures is het tenslotte aannemelijk te verwachten dat tijdens het proces op zeker moment veranderingen in wet- en regelgeving optreden. De kosteninschatting ten behoeve van besluitvorming dient rekening te houden met dit risico.

De werkgroep adviseert derhalve in de praktijk “working assumptions” aan te nemen waarop de aanbiedingen per fase worden gegarandeerd. Per fase worden het aantal “working assumptions” verder beperkt. Alleen in de laatste fase (finale contractering) is het wenselijk te overwegen om hardere afspraken over dit risico te maken aangezien het risico dan meer te overzien is.

4. Additionele procesvarianten voor vroege marktbetrokkenheid

4.1 Inleiding

Naast de beschreven procedure in hoofdstuk 2 van de Nieuwe Marktbenadering zijn een aantal additionele manieren mogelijk. De volgende manieren worden in dit hoofdstuk beschreven:

- het Eigen Initiatief; en
- de Ontwerpprijsvraag.

Zoals vermeld vinden private partijen een heldere probleemdefinitie en een volledig publiek commitment belangrijke voorwaarden voor deelname. Deze voorwaarden zijn in de verkenningfase van een project niet vaak de praktijk. Een marktpartij die desondanks geïnteresseerd is in betrokkenheid in de Verkenningfase, dient zijn eigen risicoafweging te maken. De additionele vormen van Nieuwe Marktbenadering die kunnen leiden tot een dergelijk vroege betrokkenheid van marktpartijen zijn het Eigen Initiatief en eventueel de Ontwerpprijsvraag als uitkomst van een Marktscan. In de planstudiefase is er meer kans op de gezochte helderheid.

4.2 Het Eigen Initiatief (“Unsolicited Proposal”)

De Nieuwe Marktbenadering gaat er van uit dat de opdrachtgever een probleemstelling heeft gedefinieerd waarvoor in de beginfase een publieke intentieovereenkomst is gesloten. Een variant hierop is het zogenaamde Eigen Initiatief (EI, ofwel de “Unsolicited Proposal”). Bij de EI ligt het initiatief bij de private partij(en). Nog voordat de publieke partij het probleem heeft gedefinieerd, komt een private partij met een voorstel om het probleem op te lossen. Met de EI is in Nederland nog weinig ervaring.

De belangrijkste kenmerken van het EI:

- Het initiatief is onafhankelijk van bestaande door de overheid in de markt gezette probleemstellingen (unsolicited);
- Uitgewerkt in eerste instantie zonder overheidsbetrokkenheid;
- EI biedt geen garantie op uitvoering van het idee. De overheid acteert bij eventuele verdere uitwerking c.q. realisatie binnen de geldende aanbestedingsregels;
- Unieke ideeën of onderdelen van het concept worden beschermd. Succesvolle ideeën worden beloond (prijs, succesfee);

De processtructuur voor de EI moet nog verder worden uitgewerkt. Aandacht dient hierbij te worden besteed aan de transparantie van het proces, bescherming van unieke ideeën, wie mag het idee verder uitwerken, beloning succesvolle ideeën, één loket bij overheid voor communicatie, etc.

Eind 2005 zal naar verwachting de processtructuur EI gereed zijn. In deze werkwijzer Nieuwe Marktbenadering wordt de lezer alvast op de EI en de in ontwikkeling zijnde procesarchitectuur attent gemaakt, gezien de samenhang met de Nieuwe Marktbenadering.

4.3 De ontwerpprijsvraag

Doel van het prijsvraagconcept is het creëren van een structuur om vroeg in het proces (verkenningfase) ruimte te geven aan geïnteresseerden om op basis van een probleemstelling en randvoorwaarden, innovatieve en creatieve ideeën in te kunnen brengen.

In een uitvraagdocument worden private partijen uitgedaagd om voorstellen te ontwikkelen die bijdragen aan de oplossing van het door de overheid vastgestelde publieke probleem. Deze prijsvraag zal binnen een beperkte periode van bijvoorbeeld twee maanden uitgevoerd dienen te worden met een uitwerkingsnauwkeurigheid op schetsontwerpniveau. Waarbij opgemerkt dient te worden dat de uitwerkingsnauwkeurigheid afhankelijk is van de door de opdrachtgever beschikbaar gestelde gegevens. Er vindt geen voorselectie van partijen plaats.

Voor de nummers één, twee en drie van de prijsvraag is een prijs beschikbaar. Het intellectuele eigendom blijft bij partijen, maar de overheid krijgt wel tegen een van tevoren vastgestelde vergoeding een gebruiksrecht. Het prijzengeld is beneden het drempelbedrag volgend uit de aanbestedingsregelgeving voor diensten. Deelname aan de ideeënprijsvraag geeft geen enkel recht met betrekking tot de uitvoering. Deelname beperkt ook niet het recht met betrekking tot de uitvoering.

Onomkoombaar voor een rijksproject is dat boven bepaalde drempelbedragen een Europese aanbesteding moet worden gehouden (het gaat overigens om een dienst, niet om een werk dus de drempelbedragen liggen beduidend lager).

Tip

Koepels van ontwerpers, ontwikkelaars, bouwbedrijven en gemeenten hebben samen met de Rijksbouwmeester en een aantal ministeries afspraken gemaakt in het Convenant Ontwerpwedstrijden. Ook de NEPROM heeft dit Convenant onderschreven. De organisaties stelden een handleiding op voor uitschrijvers van competities: "Kompass bij ontwikkelingscompetities"; te bestellen bij www.ontwerpwedstrijden.nl

Terzijde

Er zijn in het verleden slechte voorbeelden van Ontwerpprijsvragen geweest die hebben geleid tot een forse kostenpost voor marktpartijen. Ook voor de ontwerpprijsvraag gelden als voorwaarde de heldere vraagstelling en een vergoeding afgestemd op de vooraf gevraagde inspanning. Wees als publieke partij daarbij duidelijk in wat je vraagt van de marktpartijen. Omgekeerd geldt dat marktpartijen zich moeten realiseren dat ze niet meer moeten doen dan hetgeen wordt gevraagd. Een ander aandachtspunt is dat de creatieve vraagstelling overeenkomt met de creatieve vrijheid van het project gewaarborgd in de bestuurlijke achterban.

5. Beschrijving mogelijke contractvormen

5.1 Inleiding

De laatste fase van de Nieuwe Marktbenadering is de feitelijke contractering. Volgens de MIT systematiek dient voor de realisatiefase van projecten een ppc toets te worden uitgevoerd om te bepalen welke contractvorm het meest in aanmerking komt voor het project. In de ppc toets worden contractvormen zoals DBFM (Design-Build-Finance-Maintain) vergeleken met een klassiek contract om te bepalen wat de meest voordelige contractvorm is. In Bijlage IV wordt nader ingegaan op de ppc toets in relatie met de Nieuwe Marktbenadering.

Naast DBFM zijn vanzelfsprekend andere contractvormen te overwegen. Gezien de technische deskundigheid van marktpartijen wordt verwacht dat in de Nieuwe Marktbenadering optimalisatie van life-cycle kosten plaats heeft gevonden, met andere woorden optimalisatie van gebruikskosten versus nieuwbouwkosten. Een duur ontwerp is vaak duurzamer, en visa versa, en de bedoeling is dat een optimale variant daartussenin wordt ontwikkeld. Vanuit dat perspectief zijn contracten met een zekere beheer- of instandhoudingsperiode te verkiezen. De verantwoordelijkheid voor het probleemoplossend vermogen van een voorstel ligt bij de bewuste marktpartij. Contractvormen die in aanmerking komen zijn concessies, BOT, DBFM of DCM. In de fase 5 van de Nieuwe Marktbenadering zal in dit verband de ppc toets moeten worden uitgevoerd.

In de werkgroep zijn minder vaak toegepaste contractvormen zoals partnering en alliantie, besproken. Deze contractvormen gaan uit van samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, terwijl de eerdergenoemde contractvormen de verantwoordelijkheid helder bij één partij leggen (het zogenaamde anglicaanse model). In geval dat er de nodige onzekerheden in een project bestaan, leiden dit soort contracten tot hoge risicoreserveringen. Daarom is denkbaar dat contractvormen zoals partnering of alliantie in dat geval opportuun kunnen zijn. Daarom is ervoor gekozen in deze werkwijzer wat meer aandacht te geven aan deze contractvormen.

Men dient zich daarbij te realiseren dat de doelstelling in de Nieuwe Marktbenadering is het creëren van betere oplossingen door beter gebruik te maken van kennis en creativiteit uit de markt. Dat is een andere insteek dan een oplossing "uitventen" om voor de laagste prijs een oplossing in te kopen.

5.2 Partnering

Bij partnering wordt *vrijwel direct* getrechterd naar één partij, namelijk de partner. Deze partner zal in het algemeen een consortium van elkaar complementerende partijen zijn, die gezamenlijk geschikt zijn om het project technisch inhoudelijk en procesmatig voor te bereiden en uit te voeren. Selectie van de partner vindt vroeg in het planproces plaats. De exacte fase van het planproces waarin gecontracteerd wordt, kan verschillen per project. Door de snelle trechtering naar een partner worden de transactiekosten geminimaliseerd.

De selectie vindt plaats op basis van algemene geschiktheids- en uitsluitingscriteria, inhoudelijke en procesmatige competentie van het volledige consortium, plan van aanpak, procesmanagementkwaliteiten, creativiteit, past performance, realisatiegarantie. Dit houdt dus in dat het geselecteerde consortium deze

garanties moet geven hetgeen impliciet betekent dat er (een) bouwers(s) betrokken en gecommitteerd zijn. De selectie moet zo objectief mogelijk zijn.

Samen met de partner doorloopt de opdrachtgever het gehele planproces. De opdrachtgever kan hierbij volledig gebruik maken van de ontwerp- en uitvoeringscreativiteit van de partner. Het Tracébesluit komt dus overeen met een tijdens het (inspraak)proces geoptimaliseerde ideale oplossing die door de partner ook wordt uitgevoerd. Resultaat van de partnering is dat het project binnen de door de maatschappij gestelde randvoorwaarden zal worden gerealiseerd.

Tip

Men kan zich vooraf verbinden aan een zekere incentiveregeling rondom een "target"waarde; een besparing op de target leidt tot een bonus en het overschrijden van de target leidt tot een malus. Deze variant is bijvoorbeeld te gebruiken als het planproces relatief onvoorspelbaar is en daarmee de zorgvuldigheid van de aanbesteding moeilijk te handhaven is (door bijvoorbeeld grote kans op combinatie van oplossingen). Deze variant kan eventueel worden voorafgegaan door een prijsvraag. Deze prijsvraag kan vervolgens eventueel gebruikt worden als onderdeel van de selectie om te komen tot de partner.

Voordelen van partnering:

1. in publieke procedure grote flexibiliteit doordat combinatie van oplossingen mogelijk is;
2. uitvoeringscreativiteit wordt meegenomen in de planprocedure;
3. door taakstellend budget en continue afstemming opdrachtgever en opdrachtnemer ontstaat het optimale ontwerp (met uitvoeringsgarantie) en maximale "value for money";
4. gegarandeerde kwaliteit;
5. minder risico's doordat beslissingen en definitieve prijsvorming gebaseerd zijn op volledig uitgewerkt ontwerp;
6. gezamenlijke waarde maximalisatie binnen van te voren vastgestelde technische en financiële randvoorwaarden;
7. lagere transactie kosten en snellere doorlooptijd.

Nadelen partnering:

1. Geen marktspanning meer na selectie. Dit kan worden ondervangen door afspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer bijvoorbeeld op basis van benefit haring en open boekenstructuur;
2. Opdrachtgever moet eerder in het proces een keuze maken voor één partij en dat kan leiden tot slechts beperkt gebruik kunnen maken van creativiteit;
3. In Nederland nog weinig ervaring mee.

5.3 Alliantie

Alliancing kent diverse verschijningsvormen. In de kern gaat het om een contractvorm waarbij de traditionele, hiërarchische structuur opdrachtgever-opdrachtnemer plaats maakt voor een model waarbij partijen op gelijke voet, als partners, met elkaar samenwerken en de bereidheid hebben om volgens een bepaalde sleutel te delen in winst en verlies.

Alliancing of allianties kunnen worden onderscheiden naar:

- duur (projectalliantie of strategische alliantie);

- aard van de partijen (supplier/supplier of supplier/customer);
- reikwijdte van de samenwerking (alliantie kan worden aangegaan voor het gehele project – enkelvoudig contract of alliantie is een element van het project- geschakeld contract).

Allianties komen in Nederland al langer voor in de variant van de “supplier/supplier alliancing”, beter bekend als de bouwcombinatie. De andere variant, de supplier/customer alliancing is daarentegen minder vaak toegepast in Nederland. Twee recente voorbeelden zijn: het zgn. NAP-contract en de Waardse Alliantie.

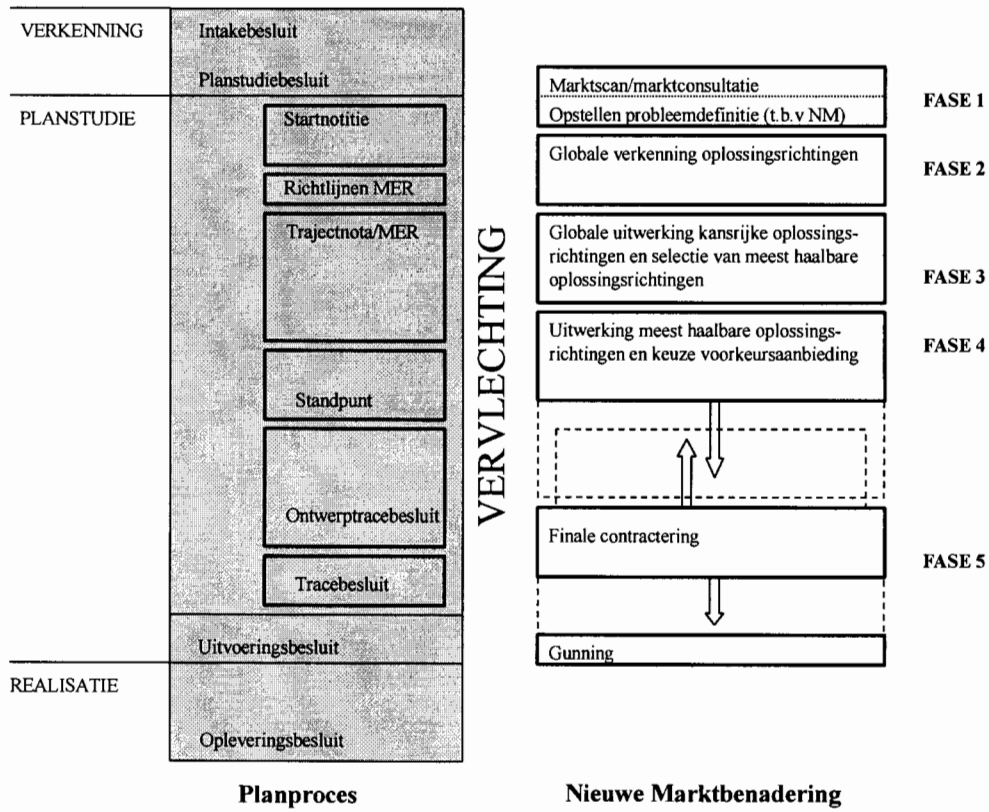
Aandachtspunten bij alliantievorming:

- Attitudewijziging. Partijen gaan bij een alliantie op gelijke voet met elkaar om.
- Optimalisering. Een alliantie komt alleen tot zijn recht bij projecten die complex zijn: er moet immers wat te optimaliseren zijn.
- Vroegtijdige vorming van alliantie/juridische haalbaarheid. De grootste onzekerheden dienen in de ontwerpfase te worden uitgewerkt. Dit impliceert dat de alliantie in een vroegtijdig stadium moet zijn gevormd, dan wel zoals in geval van de Waardse Alliantie, waarbij tot alliantievorming over is gegaan na gunning op basis van de economisch meest voordelige aanbidding.
- Politieke wil. De opdrachtgever moet de wil hebben om samen met een integraal denkende aannemer een “gezamenlijke onderneming” te vormen. Dit vraagt om een hoge mate van transparantie en betekent samen risico’s inventariseren, samen risico’s nemen en samen risico’s beheersen.

Sterke punten van alliantievorming ten opzichte van andere contractvormen:

- deelnemende partijen hebben een gezamenlijk belang (benefitsharing);
- opdrachtgevers kunnen beter sturen op het projectbudget (target price);
- opdrachtnemers worden geprikkeld om efficiënter en slimmer te produceren.

Bijlage I - Processchema van de Nieuwe Marktbenadering



Bijlage II - Bestuurlijk commitment per fase

Deze bijlage behoort bij paragraaf 2.2. De intentieovereenkomst (IO) wordt in de Nieuwe Marktbenadering ten tijde van fase 1 afgesloten en de definitieve Bestuursovereenkomst (BOV) ten tijde van fase 2.

| Bestuurlijk commitment | Voorbeeld | actor |
|---|---|--|
| <p><u>Publieke intentieovereenkomst (IO)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Hoofdlijnen publiek probleem - Bestuurlijke intentie om het probleem op te willen lossen en besluit om structuurvisie op te stellen | <p><i>Publieke partijen vinden dat er een probleem is in bereikbaarheid tussen Gouda en Leiden en zullen een structuurvisie opstellen</i></p> | <p>Publieke partijen</p> |
| <p><u>Inhoud structuurvisie:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - grootte van het probleem (kwantificeerbaar), - randvoorwaarden zoals Europese regelgeving etc - plafond bedrag | <p><i>Bereikbaarheidsprobleem kost maatschappij...euro.</i></p> <p><i>De oplossing mag niet door de stad heen</i></p> <p><i>De max. kosten v.d. oplossing van het probleem</i></p> | <p>idem</p> <p>idem</p> <p>publieke partijen, markt fungeert als klankbord (marktconsultatie)</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> - financiële paragraaf waar kun je het geld vandaan halen voor dit project? - Betrokken publieke partijen stellen nut en noodzaak vast. Structuurvisie gaat naar de Tweede Kamer | <p><i>Hoe vindt de financiering van dit project plaats. Zijn er mogelijkheden voor PPS</i></p> <p><i>NB. Marktconsultatie voorkomt dat er wellicht onmogelijke zaken in de structuurvisie worden opgenomen.</i></p> | <p>publieke partijen, markt fungeert als klankbord tijdens marktconsultatie</p> <p>publieke partijen</p> |
| <p><u>Vaststelling nut en noodzaak kamer II</u> Tweede Kamer besluit over nut & noodzaak. De kamer mag later in het proces niet meer terugkomen op nut&noodzaak van het project</p> | | <p>Tweede Kamer</p> |
| <p><i>Nut en noodzaak v.h. oplossen v.h. probleem is vastgesteld (niet v.d. feitelijke oplossing), vBOV opstellen</i></p> <p><u>Voorlopige openbare bestuursovereenkomst (vBOV)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Bevoegdheden en verantwoordelijkheden van iedere | | <p>Publieke partijen</p> |

| Bestuurlijk commitment | Voorbeeld | actor |
|---|--|-------|
| <p>partij dienen helder te worden gespecificeerd:</p> <ul style="list-style-type: none"> o Benoemen één loket bij de publieke partijen, verzorgt dan ook externe communicatie, spreken met één mond o Benoemen bij wie exploitatie verantwoordelijkheid ligt <ul style="list-style-type: none"> - Geldigheidsduur van de vBOV met de ontbindende voorwaarden - Procedureomschrijving - Benoemen beoordelingscommissie - Beoordelingscriteria (selectie en gunningscriteria) - Resultaatsbeschrijvingen dienen zoveel mogelijk functioneel te worden gespecificeerd, echter wel op het hoogst mogelijke abstractieniveau (toepisen) - Risicoanalyse opnemen in de vBOV, en specificeren wie verantwoordelijkheid neemt voor welke risico's. - Aangeven plafondbedrag (mogen marges in zitten), met inzicht van mogelijke dekking door publieke- en/of private partijen (zoals bepaald in de structuurvisie) - Tijdsplan voor plan- en aanbestedingsprocedures (financiële sanctie op het niet houden aan de afgesproken planning door partijen) <p><i>Na het opstellen van de vBOV, die openbaar is, start in fase 2 de aanbesteding. Publieke partijen zullen derhalve ook een aankondiging dienen op te stellen.</i></p> | <p><i>NB. Het gaat hier om de risico's van het proces, zoals het failliet gaan van een partij en wijziging in regelgeving. Het gaat niet om de risico's van de oplossing. Dit volgt namelijk in de volgende fases.</i></p> | |
| <p><i>De "houtskoolschetsfase" (fase 2) met n partijen en n+ ideeën heeft voldoende vertrouwen opgeleverd dat het proces kan worden doorgezet, omdat er voldoende ideeën en informatie is aangedragen. Het is nu zaak het Bestuurlijke commitment definitief te maken omdat vanaf fase 3 marktpartijen serieuze transactiekosten gaan maken.</i></p> | | |

| Bestuurlijk commitment | Voorbeeld | actor |
|---|-----------|-------|
| <p><u>Definitieve bestuursovereenkomst (BOV)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - De definitieve BOV omvat in essentie dezelfde items als de vBOV, maar kan op basis van Fase 2 hier en daar aanpassingen en verfijning omvatten. Ook zaken die in de vBOV misschien nog moeilijk definitief vast te leggen zijn, kunnen in de BOV met de kennis van fase 2 en een beter inzicht in het vervolgproces wel definitief benoemd worden (bijvoorbeeld tijdspad, sancties, verdere uitwerking principes vergoedingensystematiek) | | |
| <p><i>Deze fase drijft op de BOV. Aanpassing van de BOV is niet nodig, mede omdat commitment aan het proces ook steeds meer bepaald wordt door de verplichtingen die voortkomen uit de aanbestedingsregelgeving.</i></p> | | |

Bijlage III : Toets Nieuwe Marktbenadering op bevindingen TCI

Deze bijlage behoort bij paragraaf 1.3.

Waar zijn TCI en kabinet het over eens:

- Als verbindende schakel tussen de beleidsnota's en besluitvorming over concrete projecten zal in de voorbereidende fase van grote projecten een structuurvisie worden opgesteld. De structuurvisie wordt gedefinieerd als een beleidsnota over het voornemen om een groot project te realiseren. Een nota die antwoord moet geven op de vraag of het project zinvol is (vaststelling nut en noodzaak) en binnen welke kaders de uitwerking dient plaats te vinden. Daartoe bevat de structuurvisie een integrale afweging van alle belangen in het licht van de beoogde maatschappelijke doelen.
- De kabinetsbrief met de reactie op het advies van de TCI geeft inzicht in datgene wat in de structuurvisie behandeld wordt: probleemdefinitie, verkenning mogelijke oplossingen buiten de fysieke sfeer, een integraal ruimtelijk ontwerp, een verkenning/selectie van mogelijke tracés of locaties, een strategische milieubeoordeling, een maatschappelijke kosten-batenanalyse, een financiële paragraaf met de voorgenomen dekking en een verkenning van de PPS-mogelijkheden, een beschrijving van het vervolgtraject.
- De Tweede Kamer dient zich expliciet uit te spreken over de structuurvisie alvorens de verdere uitwerking door het kabinet ter hand wordt genomen. Het zgn. Toelatingsbesluit markeert als afsluiting van de integrale beleidsafweging en prioritering.
- Het is niet duidelijk wanneer sprake is van een groot infraproject. Criteria die hiervoor gelden zijn: een niet routine-matige, unieke, grootschalige en in de tijd begrensde activiteit; verantwoordelijkheid ligt bij het Rijk; substantiële financiële consequenties; belangrijke gevolgen voor de maatschappij, publieke sector en/of bedrijfsleven. Als indicatie geldt een grens van 0,5 miljard voor het Rijk. Punt is dat het kabinet stelt dat sprake is van maatwerk. Van geval tot geval wordt besloten of een infraproject als een Groot Project wordt erkend.
- Het kabinet neemt de suggestie van de TCI over om de Procedureregeling Grote Projecten aan te passen. Het kabinet onderschrijft de gedachte van een zogenaamd 'Start Algemeen Overleg' en vindt het een goede zaak dat de wederzijdse afspraken in een Protocol worden vastgelegd. Regelmatig zal de Tweede Kamer worden geïnformeerd over de voortgang via rapportages. Daarbij ligt het accent op de viereenheid scope, tijdsplanning, financiën en risico's. Dit om de informatiestroom te beperken. Over de technische uitwerking van de aangepaste procedureregeling wil het kabinet graag overleg met de Tweede Kamer.
- De TCI geeft een te doorlopen toetsingskader gekoppeld aan zekere fasen in de besluitvorming. Iedere fase in het besluitvormingstraject wordt gemarkeerd door expliciete Go/No go momenten. In geval van een groot project vereist dit een expliciet besluit van de Tweede Kamer. Toegespitst op de aanleg van infrastructurele projecten zijn er de volgende Go/No Go momenten:

- **Initiatiefase:**
 - Toelatingsbesluit. Als sluitstuk van de integrale beleidsafweging en prioritering en startpunt van de verdere voorbereiding. Om dit besluit te kunnen nemen moeten aanwezig zijn: een uitgewerkte probleemanalyse, een heldere omschrijving van de doelstellingen en een overzicht van de mogelijke alternatieven. Dit moment is ook het moment dat de voortgang door de Tweede Kamer gemonitord wordt via de in de PIGP voorgeschreven voortgangsrapportages.

- **Uitwerkingsfase:**
 - Structuurvisie en selectie van uit te werken alternatieven als sluitstuk van de voorbereidende fase (met daarin probleemdefinitie, verkenning van (ongelijksoortige) oplossingen, een kostenbatenanalyse en een integraal ruimtelijk ontwerp.
 - Uitvoeringsbesluit, zijnde de keuze van een uit te voeren alternatief. Dit besluit is het resultaat van de verdere uitwerking van de alternatieven uit de structuurvisie. De Tweede Kamer wordt geïnformeerd over datgene wat ze nodig heeft om de alternatieven tegen elkaar af te zetten zoals welke alternatieven, weging, de onderzoeken die een rol hebben gespeeld, de kosten, de scope en risico's.

Na de uitwerkingsfase gaat het project volgens de PIGP de uitvoeringsfase in. In deze fase wordt het project tot in detail uitgewerkt, het racé wordt vastgesteld en de uitvoering wordt voorbereid. Deze fase wordt gevolgd door de realisatiefase. Dit is de fase waarin de eerste paal de grond in gaat. Vanaf de uitwerkingsfase vindt politieke controle plaats via de in de PIGP voorgeschreven voortgangsrapportages.

Bevindingen werkgroep

- De fase waarin de structuurvisie wordt opgesteld kan worden betiteld als een 'verkenning' van een groot infraproject in het kader van de MIT spelregels. Nadat de Tweede Kamer zich uitspreekt over de structuurvisie en het zgn. toelatingsbesluit neemt, gaat het project over naar de planstudiefase.
- De 'probleemstelling' geformuleerd aan het begin van de structuurvisie-fase is een gezamenlijk product van rijksoverheid en regionale overheden.
- Er zijn meerdere MIT-projecten te identificeren die in aanmerking komen voor een behandeling via het TCI toetsingskader.
- De belangrijkste vraag is wanneer de parallelschakeling tussen het TCI toetsingskader en de Nieuwe Marktbenadering plaatsvindt. Wij constateren dat het TCI-rapport over de structuurvisie opmerkt dat een "professionele inschatting van de marktkansen" moet worden gemaakt. Niet meer en ook niet minder dan dat. Aan het einde van de structuurvisie-fase, nl. als het tot een Toelatingsbesluit komt, kan een eerste raming van de projectkosten worden gegeven. In de structuurvisie-fase is er dus geen sprake van budgetduidelijkheid. Dit impliceert dat de markt in deze fase van het proces wel benaderd kan worden, maar dat feitelijk sprake is van een pre-fase voorafgaand aan het model van de Nieuwe Marktbenadering. Zodra het toelatingsbesluit door de Tweede Kamer is genomen, kan de markt worden benaderd onder de condities zoals gesteld voor de Nieuwe Marktbenadering.

- In het verlengde van deze constatering is de vraag aan de orde onder welke condities de markt betrokken wordt in de structuurvisie-fase. Dit is geheel afhankelijk van de wijze waarop de opdrachtgever invulling geeft aan de eerder genoemde "professionele inschatting van de marktkansen".

Bijlage IV : PPC, PSC en de Nieuwe Marktbenadering

Deze bijlage behoort bij paragraaf 5.1.

Aanleiding

Voor ieder project vanaf EUR 112,5 mln. dient voorafgaand aan de aanbesteding een bedrijfseconomische afweging gemaakt te worden om tot de meest kosten efficiënte contractvorm te komen. Daartoe dient een public private comparator (ppc) opgesteld te worden. Dit gebeurt klassiek aan het eind van de planstudiefase en voor de realisatiefase. Pas op dat moment is de informatie voldoende hard (bijv. technisch, financieel) en afgebakend (scope, bijv. ruimtelijke ordening) dat een vergelijk gemaakt kan worden. In de nieuwe marktbenadering zijn marktpartijen al in de planstudiefase bij het proces betrokken. Dit kan volgens meerdere scenario's maar er zal altijd een bedrijfseconomische afweging (ppc) moeten liggen.

De PPC algemeen

De ppc is een bedrijfseconomisch vergelijkingsinstrument om de meest kosten efficiënte contractvorm voor een project te kunnen bepalen. De uitkomst van de ppc is mede bepalend voor de te kiezen contractvorm voor een project om 'value for money' te krijgen. De ppc is als beleid verankerd in de MIT procedure. De methodiek die bij de ppc toegepast wordt, is ontwikkeld door het Kenniscentrum PPS.

Zie voor meer info over de PPC: "Handleidingen PPS : Public Private Comparator", Kenniscentrum PPS april 2002 of www.minfin.nl/pps.

Wat is nieuw

Het verschil van de nieuwe marktbenadering met de gebruikelijke manier van omgaan met projecten is dat een private partij al in de planstudiefase betrokken is. De verkennings- en planstudiefase worden traditioneel uitgevoerd door de verantwoordelijke publieke partij. In de nieuwe marktbenadering trekken overheid en markt samen op in een vervlochten ruimtelijke en aanbestedingsprocedure.

In de nieuwe marktbenadering worden marktpartijen in een vroeg stadium van het project (in planstudiefase) uitgedaagd om met ideeën voor een (gesignaleerd) probleem te komen. Dit moet de ruimte voor innovatie bevorderen. De ideeën worden uitgewerkt in de te doorlopen procedures totdat er een 'eindidee' is en daarmee ook een winnaar is. De winnaar heeft zijn idee uitgewerkt tot het niveau van een bieding inclusief business case. Met het winnende idee kan de stap naar realisatie worden gemaakt. Met een business case is er nog geen ppc. De business case kan aangevuld met opdrachtgeverkosten grotendeels zorgen voor de voeding van de ppc. De intentie van de business case en ppc blijft echter verschillend.

De bieding is de raming van het private model. Het dilemma is het bepalen van de publieke referentie. Hoe krijg je de scope van het publieke en private model voor het project vergelijkbaar zonder dat de opdrachtgever in zijn publieke referentie meelift op de scope van de bieding van de private partij en daartoe ('private') risico's ongewild hoog moet gaan betalen.

De achterliggende vraag is of de opdrachtgever in de verschillende fasen financieel het beste alternatief voor de belastingbetaler krijgt. De opdrachtgever is daarvoor verantwoordelijk en dient dit ook aan te tonen in besluitvorming. Zowel in de planstudiefase als bij de realisatie.

De ppc is een hard go/no-go moment

De uitkomst van de ppc is mede bepalend in de besluitvorming over de contractvorm voor een project. Doel is om waar voor je geld te krijgen. Afwijken van de uitkomst van de ppc kan mits goed onderbouwd. Er kunnen immers andere argumenten zijn. De gegadigde conformeert zich vanzelfsprekend aan de besluitvorming inclusief de ppc.

N.B. de besluitvorming is niet het 'voldoen aan het opstellen van een ppc' (afvinken) maar is daadwerkelijk een besluitvormingsmoment.

Scenario's

De ppc toets in de Nieuwe Marktbenadering is input voor de te kiezen contractvorm voor de contractering. Hoe met de uitkomst van de ppc toets wordt omgegaan, dient vooraf in het proces te worden overeengekomen met deelnemende marktpartijen.

De ppc toets kan leiden tot de volgende scenario's:

- De finale contracteringsfase wordt ingezet op basis van de DBFM of concessie contractvorm;
- De finale contracteringsfase wordt ingezet op basis van een andere contractvorm (D&C, concessie of traditioneel) als de ppc toets negatief is. In dat geval vervolgt de opdrachtgever het project op basis van de aanpak die input was voor de ppc toets.;
- Het leidt tot een No Go in geval geen overeenstemming wordt bereikt met de marktpartijen over de te volgen contractvorm.

Terzijde:

De aangeboden businesscase van marktpartijen in fase 4 (of eerder) wordt in het kader van de PPC getoetst aan de opgestelde PPC.

Bijlage V : Verantwoording

Deze werkwijzer is najaar 2005 samengesteld op basis van de resultaten van diverse workshops van de werkgroep in opdracht van de Taskforce Publiek-Private Samenwerking Infrastructuur. De werkgroep bestond uit de volgende leden:

- Wim Leendertse (Rijkswaterstaat, SDG Markt & Inkoop)
- Fran Vrolijkx (Grontmij, deelname namens ONRI)
- Frans van den Bergh (Volker Wessels Stevin, deelname namens Bouwend Nederland)
- Rudolf Mulder, William Hartman (DHV, deelname namens ONRI)

- Bert Naarding / Frank Burmeister, Lieke Hendrix (Directoraat-Generaal Personenvervoer, Ministerie van Verkeer en Waterstaat)
- Paul Peekel (Strukton Integrale Projecten, deelname namens Bouwend Nederland)
- Ineke Roest en Marieke Bethlehem (Bouwend Nederland)
- Frank van de Wart, Mathijs Blokhuis, J.J. de With (Koninklijke Boskalis, deelname namens Bouwend Nederland)
- Ben van Weezep (Heijmans, deelname namens Bouwend Nederland)
- Cees Klap (Ballast Nedam, deelname namens Bouwend Nederland)
- John van Langeveld, Jan Reneman, Pieter Pijper (Oranjewoud, deelname namens ONRI)
- Jaap van de Poll (ARCADIS, deelname namens ONRI)
- Harbert van der Wildt, Maarten van de Bent (Koninklijke BAM groep, deelname namens Bouwend Nederland)
- Wesley Veekman (Ministerie van Financiën, Kenniscentrum PPS)

Tevens is commentaar op concepten van de werkwijzer geleverd door:

- Roel Nijsten en Jos Arts (Tracé/m.e.r.-centrum, Dienst Weg- & Waterbouwkunde, Rijkswaterstaat, V&W)
- Rene Gerrits (Ministerie van Financiën, Inspectie Rijksfinanciën)

Redactie is uitgevoerd door Peter Sandee (PW Resultancy, advisering op aanbesteding en contractering in samenwerking met Wim Leendertse.

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 de Nieuwe Marktbenadering wordt overwogen, wordt een meer specifieke juridische toetsing aanbevolen.