

PUBLIEK EN PRIVAAT

MAATWERK LEVERT
RESULTAAT

De overheid streeft naar een grotere betrokkenheid van de markt bij het ontwikkelen en uitvoeren van oplossingen voor (bijvoorbeeld) bereikbaarheidsproblemen. Dat kan tot gevolg hebben dat bij de voorbereiding van een project de publieke procedures (m.e.r. en ruimtelijk plan) samen op gaan lopen met de aanbesteding (private procedure). Dit biedt kansen, maar geeft ook risico's, en vraagt daarom om een uitgekende afstemming tussen de beide procedures. Dit artikel gaat in op de aanpak die is gevolgd bij de provinciale weg N210, een aanpak die het mogelijk heeft gemaakt om relatief snel met de daadwerkelijke uitvoering te starten.

Lex Runia

4

TOETS 04 08

Onlangs deed de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak in de beroepsprocedure over de N210, de provinciale weg tussen Krimpen aan de IJssel en Bergambacht. De bezwaren zijn ongegrond verklaard. Nu de ruimtelijke procedure is afgerond, is niet alleen de weg definitief vrij voor de vernieuwing van de N210, maar ook voor een artikel over dit bijzondere project: bijzonder in de manier waarop bij dit project de publieke procedure (m.e.r. en bestemmingsplan) en private procedure (aanbesteding in de vorm van een contract waarin zowel ontwerp als aanleg en onderhoud zijn opgenomen) zijn verweven. Overigens richtte het beroep zich niet op het MER, maar op een aantal andere onderdelen van de procedure (verkeersgegevens, geluidhinder, noodzaak voor aanleg van een rotonde en een aansluitend wegvak).

N 210: een bijzondere weg

De provinciale weg N210 is de belangrijkste weg door de Krimpenerwaard. De weg verbindt Krimpen aan de Lek – bij de Algerabrug over de Hollandse IJssel – via Schoonhoven met IJsselstein. Voor de ontsluiting van de Krimpenerwaard is de N210 essentieel.

De ondergrond in de Krimpenerwaard bestaat uit een ruim 10 meter dik pakket veen: zeer ongeschikt als fundering voor een weg. In de jaren dertig en veertig van de vorige eeuw is in dit gebied de N210 aangelegd. Daarbij is destijds gekozen voor een unieke constructie. De weg is niet op een zandbed

gelegd, zoals veel andere wegen in dergelijke gebieden, maar steunt op (houten) palen. De fundering van de N210 bestaat uit betonnen bakken met een lengte van ongeveer 24 meter, die steunen op een groot aantal houten palen die tot de pleistocene zandondergrond reiken. In de bakken is een zandbed aangebracht waarop de asfaltverharding ligt. Deze constructie is – in tegenstelling tot andere funderingen – nagenoeg zettingsvrij. De weg ligt er dan ook nog strak bij, zonder de voor wegen in veengebieden kenmerken hobbels ter plaatse van duikers en (gefundeerde) bruggen. En de weg ligt inmiddels iets hoger dan de enigszins door inklinking gedaalde omgeving.

De bijzondere constructie van de weg is echter ook de oorzaak van specifieke problemen: als de palen onder een betonbak het begeven, verzakt de gehele bak en ontstaat in een zeer kort tijdsbestek – binnen een dag – een voor wegverkeer onneembare barrière. Als zo'n verzakking zich voordoet, is van de ene op de andere dag de Krimpenerwaard nog nauwelijks bereikbaar. En het ad hoc herstellen van de schade vraagt veel inspanningen.

Rond de eeuwwisseling deed zich een aantal van dergelijke calamiteiten voor. De oorzaak van het falen is waarschijnlijk gelegen in een combinatie van factoren: veel verkeer en (veel) hogere aslasten van het (zware) vrachtverkeer dan waarmee bij de aanleg is gerekend, gecombineerd met een zijdelingse druk op de palenconstructie door de parallelweg, die niet op palen is gefundeerd, maar in de loop der tijd geleidelijk is voorzien van een dikke laag verhardingsmateriaal. Ook de dalende grondwaterstand kan een rol spelen.



Voortvarende aanpak

Voor de gebruikers, de streek en de eigenaar en beheerder van de N210, de provincie Zuid-Holland, was deze onzekere situatie – elk moment kan een volgende bak het begeven – onacceptabel. Zonder maatregelen zou onzekerheid blijven bestaan over een goede bereikbaarheid van de Krimpenerwaard. In 2003 besloot Zuid-Holland daarom tot een voortvarende aanpak van de vernieuwing van de N210.

EEN BIJZONDERE ONDERGROND EN EEN BIJZONDERE CONSTRUCTIE GEVEN BIJZONDERE PROBLEMEN

Er werd een budget beschikbaar gesteld, een streefdatum voor het openstellen van de vernieuwde N210 vastgesteld, en de keuze gemaakt om marktpartijen een belangrijke rol te geven bij de vernieuwing. De bijzondere situatie – een onmisbare weg door een lastig gebied – leek geschikt om de markt te vragen om creatieve oplossingen voor de vernieuwing. Ook de afweging tussen enerzijds de constructie en de kosten van aanleg en anderzijds de kosten en gevolgen (zoals een tijdelijke afsluiting van de weg) van onderhoud

en beheer is interessant voor marktpartijen in een 'design, build and maintain'-contract. Vanwege het cruciale belang van de weg werd vastgelegd dat N210 niet voor verkeer mocht worden afgesloten.

De opdracht van GS om de vernieuwing voortvarend aan te pakken én de markt te betrekken bij ontwerp en onderhoud leidde al snel tot enkele conclusies. Vernieuwing van de N210 bleek, vooral vanwege de eis om de weg duurzaam veilig te maken, niet mogelijk binnen de vigerende bestemmingsplannen; voor een nieuw bestemmingsplan was een m.e.r. noodzakelijk. En: het inschakelen van de markt kon niet wachten tot de ruimtelijke procedures zouden zijn afgerond, zowel vanwege de tijd als vanwege de inhoudelijke relaties tussen aanbesteding en bestemmingsplan. Besloten werd tot het parallel doorlopen van enerzijds het opstellen van het MER en het bestemmingsplan en anderzijds de aanbestedingsprocedure.

Kort na het besluit van GS om de N210 aan te pakken is gestart met een verkenning van de mogelijkheden voor de vernieuwing van de N210. Daaruit kwamen in principe twee oplossingsrichtingen naar voren, namelijk vernieuwing van de (constructie van de) bestaande N210 of het vervangen van de N210 door een nieuwe weg in een 30 meter brede strook ten zuiden van en direct naast de bestaande weg. Een nieuw tracé werd niet overwogen. Voor beide oplossingsrichtingen is een breed scala aan technische mogelijkheden aanwezig.

Ruimte voor de markt

De aard van de problematiek – lastige ondergrond, geen mogelijkheid om verkeer stil te leggen, de afweging tussen aanleg en onderhoud – was de basis voor de keuze van de contractvorm. Er werd gekozen voor een contract waarin de markt, op basis van een grotendeels functioneel programma van eisen, werd gevraagd een duurzame wegverbinding tot stand te brengen, voor een lange periode te onderhouden, en na afloop van die periode over te

DE AUTEUR

Lex Runia (0162-487395, lex.runia@oranjewoud.nl) is senior-adviseur ruimte en milieu bij ingenieursbureau Oranjewoud BV en redacteur van Toets.

dragen aan de provincie. De vergoeding voor de aannemer is onder andere gebaseerd op de mate van beschikbaarheid van de weg.

De creativiteit werd verwacht, en is uiteindelijk ook gekregen, bij het bedenken van een funderingsconstructie voor de vernieuwde N210, en voor een aanlegfasering die ervoor zorgt dat het verkeer op de N210 zo weinig mogelijk hinder ondervindt. Uiteindelijk zijn, na een selectiefase, drie marktpartijen geselecteerd om een aanbieding te doen. Hiervan heeft uiteindelijk één aannemer het contract gekregen.

Verknoping van publiek en privaat

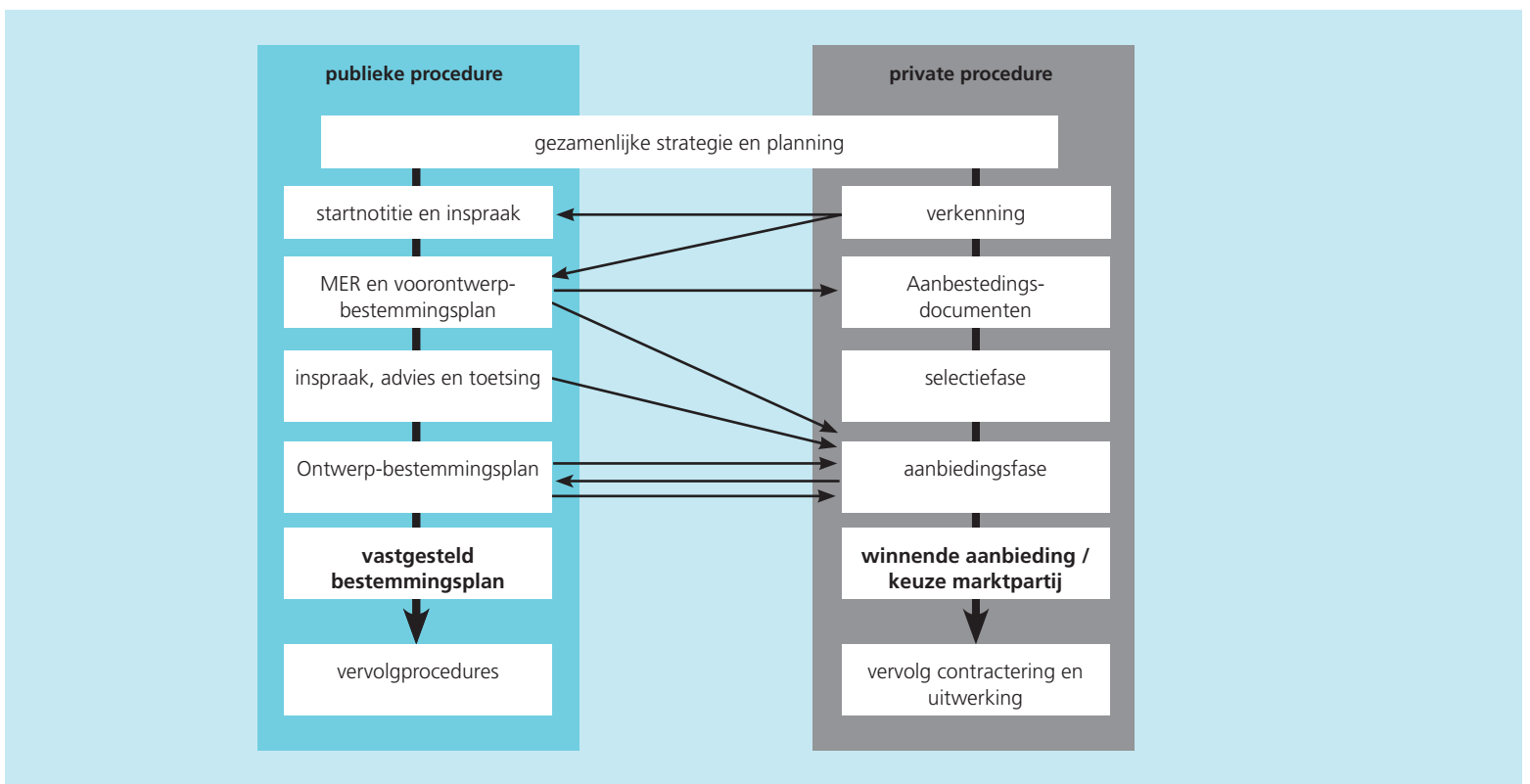
In een vroeg stadium van het project is nagedacht over de manier waarop de publieke en private procedures afzonderlijk en in samenhang zouden moeten worden aangepakt. Onder andere op basis van het vooronderzoek – dat nog maar een beperkte (ruimtelijke) bandbreedte liet zien – is besloten tot een aanpak waarin het MER een zodanige opzet kreeg dat dit de volledige breedte van mogelijke oplossingsrichtingen in beeld zou brengen. Daarbij moesten de conclusies van het MER leiden tot keuzes in het bestemmingsplan en in eisen en randvoorwaarden in de aanbestedingsdocumenten. Er is gekozen voor een opzet waarbij de marktpartijen geen rol spelen in het opstellen van het MER of het aandragen van alternatieven voor het MER. De startnotitie m.e.r. is gebruikt om de ruimtelijke bandbreedte in te perken.

MER en bestemmingsplan

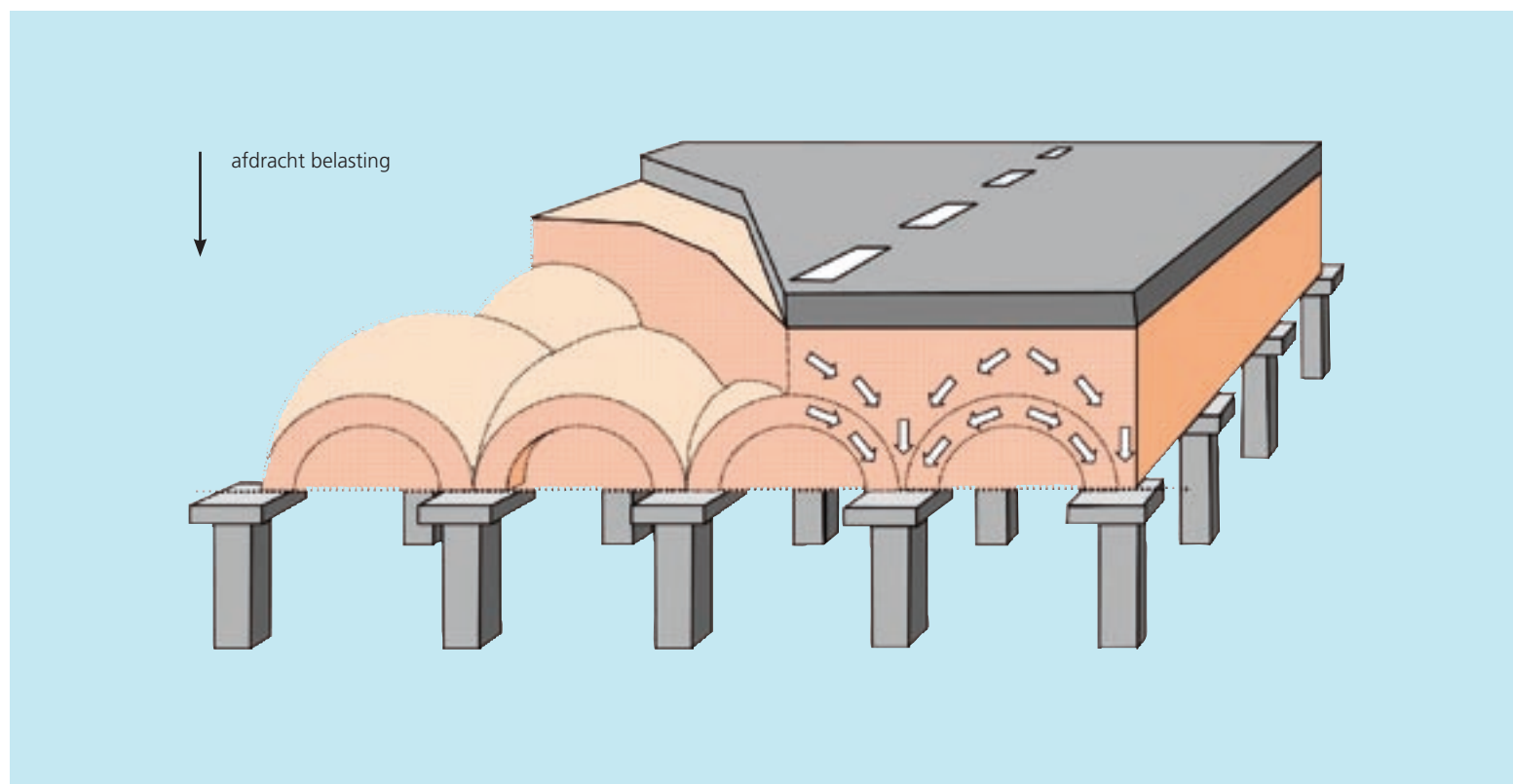
Voor het MER is vanzelfsprekend als uitgangspunt gehanteerd dat de daarin opgenomen alternatieven zowel de bandbreedte van de op basis van het vooronderzoek ingeperkte oplossingsrichtingen moet afdekken, als de door de markt (in een later stadium) aangedragen concrete, technische plannen mogelijk moeten maken. De uiteindelijke, mede op basis van het MER bepaalde bandbreedte voor de oplossingsrichtingen is overgenomen in het bestemmingsplan. Daarbij zijn, mede op grond van het MER, beperkingen en randvoorwaarden zijn benoemd. Meer concreet: in het bestemmingsplan is de gehele zone – bestaande weg plus strook van 30 meter – opgenomen met de bestemming ‘verkeersdoeleinden’, maar met een duidelijke beperking ten aanzien van de toegestane breedte van de verharding. Dit gaf aan de marktpartijen de keus tussen het vernieuwen van de bestaande N210 en het aanleggen van een nieuwe weg langs de bestaande. In het laatste geval dient de ‘oude’ N210 te worden verwijderd.

In de richtlijnen is specifieke aandacht gevraagd voor de effecten in de aanlegfase; deze zijn vanzelfsprekend sterk gerelateerd aan de wijze van funderen van de weg. Om dit aspect te kunnen beschrijven was vanwege de parallelle procedures een marktconsultatie niet mogelijk. In plaats daarvan is in een werksessie een aantal deskundigen geraadpleegd over mogelijke innovaties op het gebied van wegfundering. De resultaten hiervan zijn gebruikt voor het MER.

Figuur 1. De verknoping van publiek en privaat.



Figuur 2. De constructie volgens welke de N210 momenteel wordt gerealiseerd.



De verknoping in de praktijk

Voor de verknoping van de parallelle procedures is een gedetailleerd stappenplan gemaakt. Hierin zijn de onderlinge relaties en afhankelijkheden tussen de stappen in beide procedures opgenomen. Het zwaartepunt van de verknoping lag in de periode tussen het afronden van het MER en het vaststellen van het bestemmingsplan door de gemeenteraden. In deze periode, die ongeveer een jaar duurde, vond dus zowel de inhoudelijke en procedurele afronding plaats van MER en bestemmingsplannen, als het uitnodigen van de marktpartijen, het selecteren van drie aanbieders en het kiezen van de winnende aanbieder.

In de verknoppte procedure leverde het (concept)MER en het (concept)voornwerpbestemmingsplan input voor het programma van eisen, selectiecriteria en gunningscriteria in de aanbestedingsprocedure. Het MER en de aanbestedingsdocumenten zijn gezamenlijk in GS behandeld en goedgekeurd. In de verschillende stappen van de aanbesteding is rekening gehouden met het inbrengen van de resultaten van inspraak en advies op MER en voorontwerpbestemmingsplan. In de aanbestedingsprocedure was, zoals gebruikelijk, op een aantal momenten rekening gehouden met het verstrekken van inlichtingen aan de aanbieders. In dit geval zijn de inlichtingen mede bedoeld en gebruikt om de groeiende duidelijkheid (en eventuele nieuwe inzichten door inspraak en advies) in de publieke procedure in te brengen in de private procedure. En bij de finale beoordeling van de drie aanbieders is een toets uitgevoerd of deze passen binnen de definitief vast te stellen bestemmingsplannen (en binnen de effectbeschrijving van het MER). Op deze manier werd de aanbieders ruimte geboden om een goede oplossing te bedenken en uit te werken, maar werd tevens gewaarborgd dat deze werd gedekt door MER en ruimtelijk plan.

Besluit: bestemmingsplan in drie gemeenten

Het probleemtraject van de N210 ligt in drie gemeenten: Krimpen aan de IJssel, Nederlek en Bergambacht. Om de vernieuwing mogelijk te maken was een concreet ruimtelijk plan nodig: een bestemmingsplan. Dit leverde als extra complicatie voor de planning de noodzaak om de m.e.r.- en bestemmingsplanprocedure in drie gemeenten te doorlopen. In de procedure trad de provincie op als initiatiefnemer en de drie gemeenten als bevoegd gezag. Om de procedures en de besluitvorming in de drie gemeenteraden soepel te laten verlopen is – op kosten van de provincie – een coördinator aangesteld. Uiteraard is één MER opgesteld en één bestemmingsplan, dat in de drie gemeenten voor het op hun grondgebied betrekking hebbende deel is vastgesteld.

EEN PARALLELE AANPAK VAN PROCEDURES MAAKT EEN SNELLE AANLEG HET MOGELIJK

Enkele data: in 2003 is in het programma van het nieuwe Zuid-Hollandse college van GS de 'hernieuwbouw' van de N210 als een speerpunt opgenomen; de startnotitie m.e.r. werd door de initiatiefnemer (GS van Zuid-Holland) vastgesteld op 14 december 2004; het toetsingsadvies van de Commissie m.e.r. dateert van 20 maart 2006. Het bestemmingsplan voor de vernieuwing van de N210 is door de drie gemeenten vastgesteld in september 2006, waarna in april 2007 de provincie goedkeuring heeft verleend. De bouwwerkzaamheden zijn medio 2007 gestart.



Kortom: de parallelle aanpak van de procedures heeft het mogelijk gemaakt om in een tijdsbestek van ongeveer vier jaar te komen van een voornemen tot daadwerkelijke uitvoering. In deze periode heeft tevens de grondverwerking plaatsgevonden. Een belangrijke factor in het snel doorlopen is uiteraard ook strakke regie van de provinciale projectgroep geweest.

Conclusie

Het voorbeeld van de N210 laat zien dat een op maat gesneden verknoping van de publieke procedures (bestemmingsplan en m.e.r.) met de private procedure (het selecteren van een marktpartij voor ontwerp, aanleg en onderhoud) snel en succesvol kan zijn. Een belangrijk doel van de provincie – het benutten van de creativiteit van de markt – is hierbij gerealiseerd.

Naast de door Rijkswaterstaat uitgewerkte ‘vervlechting’ dan wel ‘verknoping’ van aanbesteding en m.e.r./ruimtelijke besluiten (procedure van de Tracéwet) bestaan er andere mogelijkheden voor de gecombineerde aanpak van de beide procedures. Welke aanpak voor een gegeven project wordt gekozen hangt af van een aantal factoren, zoals de mate waarin en voor welke onderdelen creativiteit van de markt wordt gevraagd, de snelheid die wordt beoogd en de risico’s die men bereid is te lopen. Uiteraard spelen ook de projectkarakteristieken een rol. De casus van de N210 – geen tracéalternatieven, duidelijke bandbreedte voor de oplossingen – is in dit opzicht niet al te ingewikkeld.

Randvoorwaarde is uiteraard dat wordt voldaan aan de formele vereisten van zowel m.e.r. en bestemmingsplan als van de aanbestedingsprocedures.

Voor m.e.r. geldt bijvoorbeeld op basis van Wm artikel 7.10, lid b sub 2 dat ‘de redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven’ moeten worden onderzocht. Als het aandragen van oplossingsrichtingen (in het MER: alternatieven) aan de markt wordt overgelaten én de selectie van aanbieders mede wordt gebaseerd op gunningscriteria die niets met milieugevolgen te maken hebben, ontstaat het risico dat niet wordt voldaan aan deze wettelijke bepaling. Dit vraagt van MER-makers een kritische houding en betrokkenheid bij de aanbesteding. Daarnaast is van belang dat de aanpak zodanig moet zijn dat marktpartijen daadwerkelijk bereid zijn hun creativiteit in het project te steken: (ook) voor hen moet het iets opleveren.

BETREK MER-MAKERS OOK BIJ DE AANBESTEDINGSPROCEDURE

En tot slot: een zorgvuldige aanpak van inhoud en procedures is noodzakelijk. In het geval van de N210 is in het kader van zowel de private als de publieke procedure de rechter om een oordeel gevraagd. In beide procedures heeft overigens de aanpak van de procedures geen rol gespeeld. Ook bij andere projecten – het gaat immers om grote belangen voor de marktpartijen en om projecten met duidelijke milieugevolgen – is de kans groot dat bij een rechter verantwoording moet worden afgelegd. ■