

Themabladen

Contractering van bodemsaneringsprojecten



Notitie

Contactpersoon Willemien Bras

Datum 3 december 2009

Kenmerk N020-4415375WGB-sbb-V01-NL

Themabladen

Inleiding

Binnen de bodemsanering verloopt het contracteringsproces veelal moeizaam. Het SKB-project 'Contractering van bodemsaneringsprojecten' (2006-2009) had als doel knelpunten die partijen in een bodemsaneringsproject ondervinden, inzichtelijk te maken alsmede hiervoor eventuele verbetervoorstellen aan te dragen. In het project stonden vier casussen centraal. Het ging om lopende bodemsaneringsprojecten in Heerlen, Alphen aan den Rijn, Alkmaar en Stroe (Gelderland).

Een breed scala aan partijen (opdrachtgevers, opdrachtnemers en adviseurs, voor samenstelling zie paragraaf 'Projectorganisatie') uit de bodemsaneringswereld is betrokken geweest bij het project. De partijen vormden een consortium waarbinnen kennis en ervaringen zijn uitgewisseld. Het motto was 'leren van elkaar', dit vormde het uitgangspunt in de periodieke overleggen en bijeenkomsten.

In het project passeerden de volgende thema's regelmatig de revue, daarom is voor de afronding van het project de keuze gemaakt deze thema's verder uit te werken:

1. Keuze contract- en aanbestedingsvorm
2. Gunningscriterium - EMVI
3. Saneringsdoelstelling en innovatie
4. Risico's in bodemsanering
5. Financiering en politiek
6. Bevoegd gezag en handhaving
7. Omgevingsmanagement
8. Koppeling sanering en herontwikkeling

Deze thema's zijn volgens eenzelfde structuur uitgewerkt in zogenaamde 'themabladen'. Met de bladen is getracht aandachtspunten bij de thema's te verstrekken, met praktijkvoorbeelden vanuit de beschouwde casussen. De themabladen dienen vooral ter inspiratie en moeten niet als compleet receptenboek voor contractering van bodemsaneringsprojecten beschouwd worden. In

Kenmerk N020-4415375WGB-sbb-V01-NL

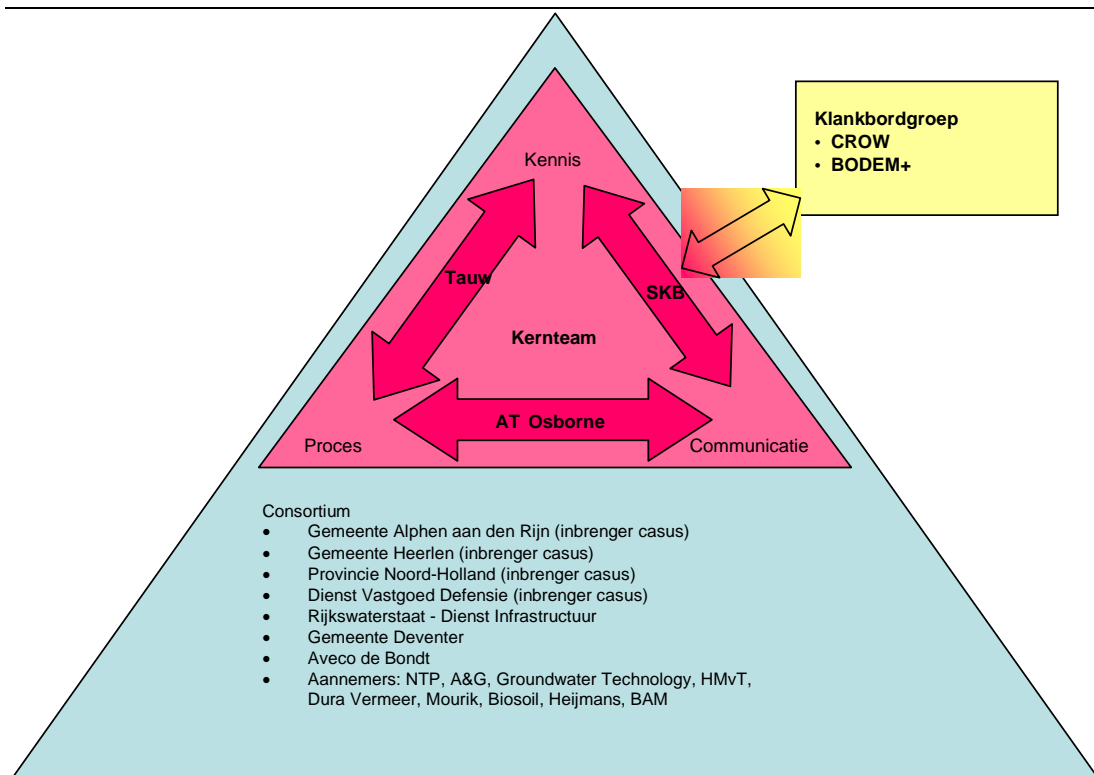
de eerste plaats omdat een analyse van vier deelnemende casussen nooit een dergelijk resultaat kan opleveren.

Daarnaast is de voortgang van de casussen ten tijde van het project, daarvoor nog niet voldoende (de aanbestedingsprocedure is gestart of deze is net afgerond). Het is dus ook prematuur om generieke lessen uit deze projecten te destilleren.

Het succes van het contracteringsproces in de bodemsanering, maar ook in de bouwsector als geheel, wordt uiteindelijk bepaald door de menselijke factor. Van te voren kan zeker gesteld worden dat in projecten zaken niet volledig lopen zoals voorzien. Hoe met veranderende omstandigheden wordt omgegaan, hangt af van de situatie van het concrete geval en uiteindelijk de opstelling van de betrokken partijen hierin.

Projectorganisatie

In onderstaande figuur is schematisch de invulling van de projectorganisatie van het SKB-project weergegeven. In de projectorganisatie is onderscheid gemaakt in een kernteam, consortium en een klankbordgroep.



Figuur 1 Projectorganisatie SKB-project

Kenmerk N020-4415375WGB-sbb-V01-NL

Vragen

Voor vragen kunt u terecht bij:

- Tauw, de heer Henberto Remmerts (0570) 69 95 50
- AT Osborne, de heer Gerard Scheffrahn (035) 543 43 43

Kenmerk N020-4415375WGB-sbb-V01-NL

Kenmerk N020-4415375WGB-sbb-V01-NL

1 Thema: Keuze contract- en aanbestedingsvorm

Wat

Een aanbesteder/opdrachtgever kan voor een specifieke saneringsopdracht kiezen uit verschillende contract- en aanbestedingsvormen. Met de contractvorm wordt de verantwoordelijkheidsverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer in het project vastgelegd. Door middel van een aanbestedingsprocedure kan een aanbesteder komen tot gunning van de opdracht aan de meest geschikte partij onder concurrentie in de markt.

NB. Dit themablad gaat niet in op het scala aan beschikbare contract- en aanbestedingsvormen en hun karakteristieken. Hiervoor wordt verwezen naar de beschikbare leidraden en richtlijnen.

Doel themablad

Verstrekken van aandachtspunten bij het komen tot de meest geschikte contract- en aanbestedingsvorm voor een specifieke saneringsopdracht en aanbesteder/opdrachtgever.

Waarom

Een bewuste keuze van een contract- en aanbestedingsvorm moet waarborgen dat de verantwoordelijkheden, rollen en taken zodanig tussen opdrachtnemer en opdrachtgever worden verdeeld, dat tot de meest optimale uitvoering van de saneringsopdracht gekomen kan worden.

Overwegingen

Kernvragen

Bij de keuze voor de meest geschikte contractvorm kunnen de volgende vier kernvragen een rol spelen. Ten eerste kan een opdrachtgever zich afvragen wat hij *wil*. Gaat het bijvoorbeeld alleen om de uitvoering van werkzaamheden of wil hij een opdrachtnemer ook verantwoordelijk maken voor bijvoorbeeld het saneringsplan? Een tweede vraag zou kunnen zijn wat de opdrachtgever *kan*. Is zijn organisatie bijvoorbeeld ingesteld op nauwkeurig toezicht houden op alle facetten van de uitvoering of wil hij alleen het eindresultaat controleren? Ten derde is de vraag wat hij *mag*. Laten (interne) beleids- of juridische richtlijnen toe dat hij bepaalde onderdelen van de opdracht vrij laat invullen door een opdrachtnemer of moet hij de werkzaamheden zelf (verplicht) tot in detail voorschrijven? Als vierde is de vraag: *wat vraagt de saneringsopdracht?* Is duidelijk dat de sanering maar op één manier kan worden uitgevoerd of zijn verschillende technieken mogelijk, en moet de sanering binnen een vastgestelde periode worden afgerond of is meer tijd beschikbaar? Is voldoende kennis en/of capaciteit in de markt om de saneringsopdracht uit te voeren naar de wensen van de opdrachtgever?

Bij de keuze van de aanbestedingsprocedure spelen de gekozen contractvorm en de factoren mee waarop de aanbesteder/opdrachtgever voor gunning de nadruk wil leggen.

Transparantie

Bovengenoemde kernvragen kunnen het kader vormen voor een aanbestede/opdrachtgever om te komen tot een keuze voor een contract- en aanbestedingsvorm. Het is raadzaam om de antwoorden op de vragen vast te leggen om de keuze transparant te maken. Dit draagt bij aan draagvlak in de eigen organisatie van de aanbestede/opdrachtgever en de politiek voor de uiteindelijke keuze voor een contract- en aanbestedingsvorm. Uit praktijkcasussen komt de sterke aanbeveling naar voren om de politiek/bestuurlijke lagen van de eigen organisatie actief en tijdig te informeren over of te betrekken bij de afweging van verschillende contract- en aanbestedingsvormen.

Marktconsultatie

Een marktconsultatie kan bijdragen aan de afweging van verschillende contract- en aanbestedingsvormen. Met een marktconsultatie kan een aanbestede in een vroeg stadium, in ieder geval voor start van de aanbesteding, aftasten hoe marktpartijen aankijken tegen bijvoorbeeld het risicoprofiel van de opdracht, het overnemen van risico's van de opdrachtgever, de haalbaarheid van bepaalde doelstellingen en de ruimte voor innovatieve oplossingen.

'Een marktconsultatie is nuttig om af te tasten of de markt 'zin in het project heeft' en/of een bepaald risicoprofiel kan/wil accepteren'

Wanneer

Een contract- en aanbestedingsvorm wordt gekozen in de initiatieffase van een saneringsproject. Meestal is op het keuzemoment veel informatie bekend over de verontreiniging op de saneringslocatie. Ten aanzien van de timing van de keuze zijn aanbevelingen:

- Stel eerst vast wat de beoogde bestemming is van de locatie, de contract- en aanbestedingsvorm kan hierop worden afgestemd (Wat vraagt de saneringsopdracht? Welke partijen nodig ik uit als bijvoorbeeld ook een ontwikkeling aan de sanering wordt gekoppeld?)
- Maak eerst een risicoanalyse van een sanering. Als veel risico's in kaart worden gebracht die de aanbestede/opdrachtgever wil delen of verdelen met een opdrachtnemer, kan dat van invloed zijn op de keuze voor de contractvorm
- Stel pas een saneringsplan op nadat de keuze voor de contractvorm bekend is. Het saneringsplan kan anders zorgen voor een afbakening (van de oplossing) die niet wenselijk is als gekozen wordt voor een geïntegreerde contractvorm (waarbij de oplossing grotendeels nog vrij te kiezen is)


Kenmerk N020-4415375WGB-sbb-V01-NL

Hulpmiddelen, richtlijnen en kaders

Aanbestedingsregelgeving (Europese en nationaal):

- *Algemene Richtlijn*
Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten
- *ARW 2005*
Aanbestedingsreglement Werken 2005
- *Bao*
Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Besluit houdende regels betreffende de procedures voor het gunnen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten)
- *BAW*
Beleidsregels aanbesteding van werken

Leidraden:

- Leidraad aanbesteden van geïntegreerde contracten (CROW, publicatie 229, april 2006)
Deze publicatie geeft een handreiking voor het aanbesteden van een geïntegreerd contract. De leidraad concentreert zich op die onderdelen van de aanbestedingsprocedure waar in de praktijk de grootste knelpunten worden ervaren, zoals de selectie, de inschrijving (kwalitatief en kwantitatief), de gunningscriteria en de beoordeling van de inschrijvingen
- Gunnen op waarde (CROW, publicatie 253, december 2007)
Deze publicatie presenteert het resultaat van onderzoek naar een methodiek voor 'gunnen op waarde' ofwel het vaststellen van de economisch meest voordelige inschrijving (EMVI)
-  Risico's en aanbesteden (CROW, publicatie 274, september 2008)
Deze publicatie geeft een handreiking van het zo optimaal mogelijk verdelen van risico's bij geïntegreerde contracten
- Leidraad aanbesteden voor de bouw (Regieraad Bouw, januari 2009)
In aanvulling op de bestaande wet- en regelgeving probeert de 'Leidraad aanbesteden voor de bouw' aanbesteders te ondersteunen bij een betere voorbereiding en aanpak van aanbestedingen

Praktijkvoorbeelden

Hieronder wordt aangegeven hoe met de keuze voor de contract- en/of aanbestedingsvorm is omgegaan in geanalyseerde casussen van het SKB-project 'Contractering van bodemsaneringsprojecten'.

Eén van de casussen heeft een eerdere saneringsfase gekend welke was uitgevoerd op basis van een contract met een inspanningsverplichting. Het eindresultaat van de eerste fase was niet naar verwachting, het gewenste saneringsresultaat bleek niet te zijn behaald. Het opnieuw moeten saneren van de locatie stuitte op onbegrip bij omgevingspartijen. De aanbesteder/opdrachtgever heeft voor de tweede fase bewust gekozen voor een geïntegreerd contract (niet-openbare aanbesteding) met resultaatsverplichting ten aanzien van het saneringsresultaat en een vaste prijs. Hierbij is gekozen voor het plan met de beste prijs-kwaliteitverhouding. De oplossingsvrijheid voor inschrijvers was beperkt (alleen toepassing van bewezen technieken), gezien de ervaringen van de eerste fase. In deze casus heeft een marktconsultatie voorafgaande aan de aanbesteding van het werk in belangrijke mate bijgedragen aan de haalbaarheid van de saneringsdoelstelling, het bepalen van het risicoprofiel en de contractinhoud (eisen en randvoorwaarden).

Bij een andere casus heeft de aanbesteder/opdrachtgever de markt gestimuleerd actief mee te denken door de mogelijkheid te bieden te variëren op de voorbeeldtechniek in het saneringsplan. Gekozen is voor een geïntegreerde contractvorm (niet-openbare aanbesteding), waarbij inschrijvers zelf optimalisaties konden opnemen in hun aanbieding. Na aanbesteding bleek dat in de aanbiedingen inderdaad verschillende oplossingen werden aangedragen ten aanzien van de hoeveelheid en locaties van te ontgraven grond. De opdracht is gegund op basis van prijs en kwaliteit, waarbij de optimalisaties bij hebben gedragen aan een betere waardering voor het kwalitatieve deel van een aanbieding.

2 Thema: Gunningscriterium EMVI

Dit themablad is deels geschreven in samenspraak met de 'Leidraad aanbesteden voor de bouw' (Regieraad Bouw, januari 2009).

Wat

In de aanbestedingsprocedure komt een aanbesteder tot de keuze van een opdrachtnemer in twee fasen: (1) via uitsluitingsgronden, geschiktheidseisen en selectiecriteria (hebben betrekking op de eigenschappen van de gegadigden/inschrijvers) en (2) via het gunningscriterium (heeft betrekking op de eigenschappen van de inschrijving). Aan de hand van het gunningscriterium wordt de beste inschrijving gekozen. Dit themablad heeft betrekking op het gunningscriterium EMVI in de bodemsanering.

Voor wat betreft het gunningscriterium kan de aanbesteder kiezen uit 'laagste prijs' of 'economisch meest voordelige inschrijving' (EMVI). De EMVI wordt bepaald door het wegen van een aantal kwalitatieve criteria in combinatie met de prijs. De invulling van het gunningscriterium hangt nauw samen met de keuze van de contractvorm en is afhankelijk van de ruimte die de aanbesteder de marktpartijen bij inschrijving wil bieden om met eigen oplossingen te komen en zich te kunnen onderscheiden van de concurrentie.

Doel themablad

Verstrekken van aandachtspunten bij de toepassing van het gunningscriterium EMVI bij aanbesteding van bodemsaneringsprojecten, onder andere om het risico op juridisch aanvechten van het aanbestedingsresultaat door inschrijvers als gegund wordt op EMVI te verminderen.

Waarom

Het gebruik van het gunningscriterium EMVI bij bodemsaneringsprojecten kan vragen met zich meebrengen. Deze vragen betreffen onder andere de keuze van subcriteria en de wijze van beoordelen. Dit kan leiden tot discussie over en juridisch aanvechten van aanbestedingsresultaten.

Overwegingen

Kwalitatieve criteria

Bij toepassing van kwalitatieve criteria, ten behoeve van het bepalen van de EMVI, is het voor de aanbesteder van belang goed voor ogen te hebben wat ze belangrijk vindt in de inschrijvingen die ze wenst te ontvangen.

Gunnen op kwaliteit:
'Het moet vooraf wel duidelijk zijn wat je wilt aan kwaliteit. Als je niet weet wat je wilt, moet je er niet aan beginnen'

Kwalitatieve criteria zijn een stuurmiddel voor de gewenste kwaliteit van de inschrijvingen en kunnen betrekking hebben op de volgende aspecten:

- ✚ Uitvoeringstermijn
- ✚ Duurzaamheid saneringsoplossing
- ✚ Omgevingsoverlast
- ✚ Risicomanagement

In de publicatie 'Gunnen op waarde: hoe doe je dat' (CROW, publicatie 253, december 2007) bevat de resultaten van onderzoek naar aspecten waaraan aanbesteders bij gunningscriterium EMVI in de praktijk belangrijke waarde toekennen. Deze aspecten zijn onderscheiden in de vier hoofdaspecten productkwaliteit, proceskwaliteit, aanbieder en economie.

In de inschrijvingsleidraad dient ondubbelzinnig duidelijk te zijn hoe kwaliteit weegt ten opzichte van prijs, zodat de inschrijvers op basis hiervan hun inschrijving kunnen vormgeven. Om te voorkomen dat een inschrijver met een zeer lage kwaliteit, maar ook zeer lage prijs, kan meedingen naar de EMVI, is het raadzaam uit te gaan van een bepaalde minimumscore per onderdeel. Scoort een gegadigde onder dat minimum, dan kan dat reden zijn voor uitsluiting.

Beoordeling

Bij de beoordeling van de inschrijvingen is het aan de aanbesteder om zo objectief mogelijk na te gaan of en in hoeverre de inschrijvingen voldoen aan de gestelde criteria. Niet alle criteria zijn echter objectief te meten, omdat de uitkomst van de beoordeling afhankelijk is van de subjectieve mening van degene die beoordeelt. Om de kans van optreden van het risico van aanvechten door het subjectieve karakter zo klein mogelijk te maken, is het aanbevelingswaardig de inschrijvingen te anonimiseren en ze te beoordelen door een beoordelingscommissie met minimaal drie beoordelaars. Andere zaken die hierbij helpen is het zorgdragen voor een duidelijke traceerbaarheid en onderbouwing van scores en transparantie bij de communicatie van de aanbestedingsresultaten. Verschillende methoden bestaan om kwalitatieve criteria te beoordelen. Zo kan kwaliteit worden uitgedrukt in cijfers of euro's. Van belang is de te hanteren methodiek zo praktisch en eenvoudig mogelijk te houden. Zie voor diverse beoordelingsmethodieken de eerdergenoemde publicatie 'Gunnen op waarde: hoe doe je dat'.

Bij beoordelingen van inschrijvingen op prijs én kwaliteit wordt aanbevolen de kwalitatieve criteria gescheiden van de prijs te beoordelen door bijvoorbeeld verschillende teams. Op deze manier wordt voorkomen dat bij de beoordelaar van kwaliteit bepaalde vooroordelen vanwege de prijs ontstaan en het geeft de inschrijvers een waarborg voor een onbevooroordeelde beoordeling. Nog van belang is om zeker te stellen dat de inschrijvingsommen binnen budget vallen, anders heeft het geen zin te beoordelen op kwaliteit.

Kenmerk N020-4415375WGB-sbb-V01-NL

Koppeling kwalitatieve criteria en uitvoering

Indien gegund wordt op basis van EMVI, dan is het verstandig de kwalitatieve criteria bij het contractbeheer te handhaven. De opdrachtnemer moet zijn winnende inschrijving na gunning immers waar weten te maken, zodat het niet bij een 'papieren tijger' blijft. Als een opdrachtnemer in zijn aanbieding bijvoorbeeld eerdere oplevering van het werk belooft en daarmee punten scoort gedurende de aanbesteding, dan kan daar bijvoorbeeld een proportionele boete tegenover staan in geval de opdrachtnemer deze belofte tijdens de uitvoering niet kan nakomen.

Richtlijnen, kaders en leidraden

Aanbestedingsregelgeving (Europees en nationaal):

- *Algemene Richtlijn*
Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten
- *ARW 2005*
Aanbestedingsreglement Werken 2005
- *Bao*
Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Besluit houdende regels betreffende de procedures voor het gunnen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten)
- *BAW*
Beleidsregels aanbesteding van werken

Leidraden:

- *Gunnen op waarde (CROW, publicatie 253, december 2007)*
Deze publicatie presenteert het resultaat van onderzoek naar een methodiek voor 'gunnen op waarde' ofwel het vaststellen van de economisch meest voordelige inschrijving (EMVI)
- *Leidraad aanbesteden van geïntegreerde contracten (CROW, publicatie 229, april 2006)*
Deze publicatie geeft een handreiking voor het aanbesteden van een geïntegreerd contract. De leidraad concentreert zich op die onderdelen van de aanbestedingsprocedure waar in de praktijk de grootste knelpunten worden ervaren, zoals de selectie, de inschrijving (kwalitatief en kwantitatief), de gunningscriteria en de beoordeling van de inschrijvingen
- *Leidraad aanbesteden voor de bouw (Regieraad Bouw, januari 2009)*
In aanvulling op de bestaande wet- en regelgeving probeert de 'Leidraad aanbesteden voor de bouw' aanbesteders te ondersteunen bij een betere voorbereiding en aanpak van aanbestedingen

Praktijkvoorbeelden

Hieronder wordt aangegeven hoe met het gunningscriterium is omgegaan in geanalyseerde casussen van het SKB-project 'Contractering van bodemsaneringsprojecten'.

Eén van de casussen behelsde de sanering van een voormalige openbare werken terrein waarbij sprake is van verontreinigde bodem en grondwater. Een geïntegreerd contract op basis van UAV GC is aanbesteed. Gegund werd op basis van EMVI met als subcriteria prijs, kwaliteit van plan van aanpak en risicomanagement, met een relatieve weging van respectievelijk 60 %, 30 % en 10 %. Uiteindelijk is gekozen voor de inschrijver met de één na hoogste prijs en goede kwaliteit. Het benoemen van de subcriteria en vormgeven van de gunningsleidraad verliepen moeizaam. Reden hiervoor was dat de casushouder in de beginfase nog onvoldoende scherp voor ogen had welke aspecten ze belangrijk vindt in de te ontvangen inschrijvingen. Een andere zorg lag hoe de criteria zo objectief en traceerbaar als mogelijk te beoordelen om juridische problemen te voorkomen. De inschrijvingen zijn beoordeeld door een commissie van vier personen. Een persoon controleerde de administratieve voorwaarden, terwijl de casushouder, een collega en een onafhankelijke derde gezamenlijk de voorstellen beoordeelden. Om te voorkomen dat er vooroordelen vanwege de prijs zouden optreden bij het beoordelen van kwaliteit is eerst op kwaliteit en vervolgens op prijs beoordeeld. Alle beoordelaars kwamen tot dezelfde conclusie. Uiteindelijk is gekozen voor de tweede in prijs die goede kwaliteit bood.

In een andere casus wordt een voormalig asfaltfabrieksterrein gesaneerd (bodem- en grondwaterverontreiniging). Het project bevindt zich in de zogenaamde 'tweede fase', aangezien de eerste fase tot onbevredigende resultaten had geleid. Voor deze fase wordt een geïntegreerd contract op basis van UAV-GC aanbesteed. De aanbesteding is ten tijde van het schrijven van dit stuk nog niet afgerond. Gunningcriterium is EMVI met als subcriteria prijs en diverse kwalitatieve aspecten (flexibiliteit van de saneringsoplossing, tijdsduur van de sanering, het inzetten van bewezen technieken, terugvalscenario's, de last voor de omgeving en risicomanagement).

Tot slot gaat het bij een andere casus om een sanering van een bodem- en grondwaterverontreiniging. Gekozen is het werk middels een traditionele aanbesteding op de markt te brengen (RAW-bestek), met daarbij als gunningscriterium 'laagste prijs'. Redenen hiervoor is dat het werk niet omvangrijk en relatief eenvoudig is, geen innovatieve inbreng van de markt en geen risicodeling gewenst is. De aanbesteding is ten tijde van het schrijven van dit stuk nog niet afgerond.

3 Thema: Saneringsdoelstelling en innovatie

Wat

Het vaststellen van een haalbare saneringsdoelstelling, met hieraan gekoppelde terugsaneerwaarden, in relatie tot het toepassen van innovatieve technieken waarvan de effectiviteit niet bewezen is.

Doel van de saneringsdoelstelling betreft de inhoudelijke invulling van de beoogde eindsituatie. Deze doelstelling is leidend voor de keuze van de toe te passen saneringstechniek of combinatie van technieken. Hierbij kan gekozen worden voor een conventionele aanpak (ontgraving, onttrekking) met een 'zeker' resultaat of voor een innovatieve (in situ) techniek met 'onzeker' resultaat, maar die mogelijk wel kan leiden tot het behalen van een strengere saneringsdoelstelling.

Doel themablad

Verstrekken van aandachtspunten bij het vaststellen van een saneringsdoelstelling en de rol van innovatie.

Waarom

Tijdens het saneringsonderzoek worden binnen geldende beleidsmatige randvoorwaarden diverse saneringsvarianten op basis van uiteenlopende aspecten (zoals saneringskosten, nazorg, risicoreductie, et cetera) afgewogen. Deze saneringsvarianten betreffen verschillende saneringsdoelstellingen in combinatie met uiteenlopende aanpakken/technieken. De voorkeursvariant die uit het saneringsonderzoek naar voren komt, wordt in een saneringsplan uitgewerkt.

In het geval van een complexe verontreinigingssituatie kan met conventionele technieken specifieke verontreinigingen veelal niet op kosteneffectieve wijze verwijderd worden. Om toch de (strengere) saneringsdoelstelling te halen, lijkt 'innovatie' het toverwoord, waarmee op basis van de nieuwste inzichten te werk wordt gegaan. Toepassing van innovatieve technieken kan succesvol zijn, maar kan ook leiden tot knelpunten doordat de toegepaste innovatieve techniek nog onvoldoende in de praktijk bewezen is en blijkt dat de saneringsdoelstelling niet kan worden behaald. Cruciaal is om bij de invulling van het saneringsonderzoek en/of de voorbereiding van de aanbesteding een bewuste keuze te maken in de ruimte die het project heeft voor innovatie en welke randvoorwaarden hieraan gesteld worden (in termen van tijd en geld).

Overwegingen

Hoe bepaal je een realistische saneringsdoelstelling?

Een mogelijkheid voor het bepalen van een realistische doelstelling is om een marktconsultatie te organiseren, waarbij op basis van een aantal onderzoeken de markt kan aangeven welke saneringsdoelstelling haalbaar is. Dit biedt in de praktijk echter geen garanties voor het daadwerkelijk behalen van de doelstelling, maar is een methode om de 'realiteitswaarde' van de saneringsdoelstelling te valideren. Ook is het mogelijk om met het bevoegd gezag een minimum saneringsdoelstelling overeen te komen.

Aanbevelingswaardig is om, in lijn met het praktijkdocument ROSA, tijdens het saneringsonderzoek de verschillende relevante omgevingspartijen te betrekken om zo tot een gedragen saneringsdoelstelling te komen. Hierbij dient eveneens het toekomstig terreingebruik in beschouwing te worden genomen.

Saneringsplan op hoofdlijnen

Indien de opdrachtgever voornemens is ruimte voor innovatie in het project in te bouwen, kan een saneringsplan op hoofdlijnen worden opgesteld. Hierin wordt de te bereiken saneringsdoelstelling vastgelegd, maar wordt de technische invulling open gelaten. Knelpunt kan echter zijn dat een saneringsplan op hoofdlijnen niet voldoet aan de plaatselijke verordeningen waarop het bevoegd gezag toetst (een technische invulling van de saneringsmaatregelen is veelal voorgeschreven).

Hoe benut je kennis vanuit de markt?

Een invulling om kennis vanuit de markt te benutten bij het formuleren van de saneringsdoelstelling en de techniekeuze is om marktpartijen een presentatie te laten geven over de mogelijke aanpak van de verontreiniging. De ervaring leert dat deze visies zinvol zijn, maar soms ook te opportunistisch worden ingestoken. Een voordeel is dat marktpartijen op deze manier meedenken met de invulling van de saneringsdoelstelling en -aanpak. Ook is het mogelijk om contractueel ruimte te laten aan marktpartijen om innovatieve technieken op te nemen of varianten toe te passen op bewezen technieken. Bewust moet worden afgewogen in welke mate deze ruimte benodigd is: betreft het variaties op bewezen technieken of heeft de toepassing een hoog experimenteel karakter. Dit bepaalt tevens de risico's op het al dan niet behalen van de saneringsdoelstelling.

Kenmerk N020-4415375WGB-sbb-V01-NL

Wat te doen met onzekerheden?

Gedurende diverse fasen van het project kunnen onzekerheden worden beperkt. Zo kan tijdens de planvorming (saneringsonderzoek/plan), voorafgaand aan de aanbesteding, een proefsanering door de opdrachtgever worden uitgevoerd om tot een realistische en haalbare saneringsdoelstelling te komen. Bovendien is het mogelijk om als onderdeel van de aanbesteding, wanneer de saneringsdoelstelling al is vastgelegd, aanvullende onderzoeken te laten verrichten door of op verzoek van inschrijvende partijen om onzekerheden terug te brengen. Ook kunnen tijdens de inlichtingfase specifieke vragen worden beantwoord over de bodemopbouw en verontreinigingssituatie. Een andere mogelijkheid is om na gunning een proefsanering uit te voeren en op basis van deze resultaten te besluiten de proefsanering op te schalen naar een fullscale sanering. Alle bovengenoemde maatregelen verminderen de onzekerheden, onmogelijk is het echter om deze volledig weg te nemen.

Wanneer

Voorafgaand aan het opstellen van een saneringsplan moet worden besloten welke rol innovatie kan spelen bij de haalbaarheid van de voorgenomen doelstelling binnen de beschikbare tijd en budget.

Hulpmiddelen, richtlijnen en kaders

- Wet Bodembescherming, de wetgeving op basis waarvan het bevoegd gezag toetst en haar beschikking afgeeft op het saneringsplan
- ROSA: Praktijkdocument ROSA, SKB-project PP04-102, september 2005
- www.soilection.nl Website waarop innovatieve voorbeeldprojecten worden gepresenteerd

Praktijkvoorbeelden

Hieronder wordt aangegeven hoe met de saneringsdoelstelling en innovatie is omgegaan in geanalyseerde casussen van het SKB-project 'Contractering van bodemsaneringsprojecten'.

In één van de casussen diende te worden gesaneerd tot de streefwaarde. Gekozen is voor een conventionele saneringsaanpak (ontgraving) in plaats van een innovatieve (in situ) techniek. De ervaring van de casushouder was dat de streefwaarde middels in situ technieken moeilijker te behalen is dan met ontgraving. Bovendien is de bodemverontreiniging goed bereikbaar. In de aanbesteding is dan ook geen expliciete aandacht gegeven aan innovatieve inbreng van de markt of overdracht van risico's.

Op een andere locatie heeft de casushouder gekozen voor een innovatieve aanpak, omdat vooraf bekend was dat het technisch onmogelijk was de verontreiniging met conventionele technieken te verwijderen. De casushouder erkent echter ook dat het slagen van een in situ aanpak van de specifieke verontreiniging onzeker is.

Om deze reden is met het bevoegd gezag een 'minimum saneringsdoelstelling' (trede 5: IBC) afgesproken. De opdrachtnemer diende echter een proefsanering uit te voeren voor het bepalen van de haalbaarheid van een eventueel strengere doelstelling. Deze strengere doelstelling is als 'fall forward'-scenario in het saneringsplan opgenomen.

Een andere casus kende een geïntegreerd contract op basis van UAV-GC. Eén van de argumenten hiervoor was dat hiermee ruimte kan worden gegeven aan innovatieve oplossingen uit de markt. Wel zijn randvoorwaarden gesteld aan de vrijheid die inschrijvers hebben bij het kiezen voor een oplossingsrichting. De casushouder vond het onwenselijk om de sanering te gebruiken voor experimenten of de uitvoering van pilots. Daarom is als randvoorwaarde in het contract opgenomen dat alleen gebruik mag worden gemaakt van bewezen technieken. Doel hiervan is om de risico's op mogelijk ongewenste effecten (bijvoorbeeld voor de omgeving, of het achterblijven van prestaties) zoveel mogelijk uit te sluiten.

In een andere casus is door de aanbesteder een voorbeeld-saneringsoplossing aangedragen als uitgangspunt voor inschrijvers, na afstemming met het bevoegd gezag. De onderliggende reden was een snelle doorloop van het proces tot beschikking. Inschrijvers waren vrij om alternatieve technieken aan te dragen, maar dan moesten deze afzonderlijk worden beschikt door het bevoegd gezag. Resultaat was dat alle inschrijvers uiteindelijk de aangedragen oplossingsrichting hanteerden: sloop, ontgraving & grondwateronttrekking. Deze aanpak leidde niet tot innovatie of creativiteit uit de markt, waardoor de casushouder voornemens is bij toekomstige saneringen geen voorbeeldtechniek of saneringsoplossing aan te dragen als beoogd wordt marktpartijen te stimuleren actief mee te denken.

Tenslotte heeft bij de laatste geanalyseerde casus voorafgaand aan het opstellen van het saneringsplan én het kiezen van de contractvorm een uitgebreide saneringsafweging op basis van ROSA plaatsgevonden. Hierbij zijn de verschillende omgevingspartijen betrokken (naast opdrachtgever, de eigenaar, bevoegd gezag, gebruikers, vergunningverleners), waarmee een gedragen saneringsdoelstelling (voorkeursvariant) is geformuleerd. Tijdens het afwegingsproces zijn op basis van praktijkervaringen realistische saneringsvarianten afgeleid, welke zijn afgestemd op de beoogde herontwikkeling van de locatie.

4 Thema: Risico's in bodemsanering

Wat

Karakteristiek aan bouwprojecten is dat ze gepaard gaan met onzekerheden. Wanneer onzekerheden negatief van aard zijn, gaat het om risico's. In de bodemsanering is sprake van relatief meer risico's, omdat het werk wordt uitgevoerd in de bodem ('black-box'). In een bodemsaneringsproject is het een gegeven dat gewerkt wordt met risico's, alleen al omdat de verontreinigingslocaties en -niveaus met een onzekerheidsbandbreedte in kaart worden gebracht. Het is daarom van belang dat alle partijen die betrokken zijn bij bodemsanering (opdrachtgever, (technisch) adviseur, aannemer) risicomangement verweven in hun werkwijzen.

Risico's in bodemsanering:

'Je prikt een aantal keer om iets te kunnen zeggen over verontreiniging in vele kubieke meters grond. Gek dat we met grote onzekerheden te maken hebben'

Doel themablad

Verstrekken van aandachtspunten bij het omgaan met risico's in bodemsaneringsprojecten opdat de realisatie van dit soort projecten beter beheerst verloopt.

Waarom

Bodemsaneringsprojecten gaan veelal gepaard met risico's zonder dat hiermee voldoende rekening wordt gehouden in de werkwijzen van betrokken partijen en in de communicatie richting de politiek. Onvoldoende aandacht voor de beheersing van risico's kan ten grondslag liggen aan het niet behalen van de saneringsdoelstelling, het uitlopen van projecten, kostenoverschrijdingen, contractgeschillen en politieke onrust.

Wanneer

Risicomangement dient verweven te zijn in alle fasen van een bodemsaneringsproject, van initiatief tot en met contractbeheer.

Overwegingen

Risicomangement

Bij de start van een bodemsaneringsproject is het als opdrachtgever belangrijk inzicht te hebben in de belangrijkste risico's en hoe deze beheerst kunnen worden. Het risicoprofiel van het project heeft invloed op onder andere de marktbenadering, de toe te passen saneringstechniek en de communicatie met de politiek. Gestart kan worden met een risicoanalyse bij aanvang van het project. De (toekomstige) opdrachtnemer kan hierbij ook betrokken worden. De valkuil is echter dat het bij een (éénmalige) risicoanalyse blijft.

Cruciaal is dat cyclus van risicomanagement (inventariseren en prioriteren van risico's, vaststellen en uitvoeren van beheersmaatregelen, en vervolgens evalueren van deze acties) doorlopen wordt gedurende alle projectfasen - steeds weer opnieuw. Hiermee wordt beoogd verrassingen te voorkomen, prioriteiten te stellen in het projectmanagement en het stimuleren van de overall risicobewustzijn bij de betrokken partijen.

Aandacht voor risicomanagement bij aanbesteding

Bij de aanbesteding van geïntegreerde contracten waarbij de opdrachtnemer een deel van de taken en verantwoordelijkheden van de opdrachtgever overneemt, vormt de kwaliteit van risicomanagement veelal één van de criteria. De moeilijkheid hierbij is hoe een opdrachtnemer adequaat beoordeeld kan worden op risicomanagement. Een mogelijkheid is dat de opdrachtgever de gegadigden een 'basislijst' van projectrisico's meegeeft. De gegadigden kunnen dan in hun aanbiedingen aangeven op welke manier ze deze risico's van plan zijn te beheersen en welke andere risico's ze mogelijk in het project signaleren. Aan de wijze van beheersing en overall risicoanalyse kunnen vervolgens punten worden toegekend door de beoordelingscommissie.

Allocatie: risico's delen of verdelen?

In theorie kunnen risico's middels een contract bij contractpartijen gealloceerd worden. Dit betekent dat de contractpartij waarbij het risico gealloceerd wordt verantwoordelijk is voor de beheersing ervan en dat deze partij opdraait voor de nadelige effecten indien het risico optreedt. De contractuele allocatie van risico's suggereert dat sprake is van een ondubbelzinnige *verdeling* van risico's. De praktijk is weerbarstiger, omdat veel risico's niet altijd eenduidig bij één partij kunnen worden gealloceerd. Voor veel risico's geldt dat meerdere partijen invloed hebben op en belang hebben bij de beheersing ervan (bijvoorbeeld: afstemming met omgeving) en dat de gevolgen uiteindelijk samen gedragen (moeten) worden (bijvoorbeeld: de meerkosten bij niet halen saneringsdoelstelling). Bovendien houdt de opdrachtgever in bodemsaneringsprojecten altijd verantwoordelijkheid richting bevoegd gezag en politiek, waardoor sturing en betrokkenheid van haar zijde noodzakelijk blijft. Vanuit deze gedachte is het van belang de verantwoordelijkheid voor beheersing van risico's te *delen* tussen de contractpartijen en afspraken te maken wie hierbij welke rol inneemt en hoe de gevolgen worden gedragen in geval van optreden van het risico. Om onderlinge discussie tijdens de uitvoering te voorkomen is het noodzakelijk om op moment van contractering een eenduidig omschreven en gedragen uitwerking van de risicobeheersing overeen te komen.

Hulpmiddelen, richtlijnen en kaders

- ✚ [Leidraad Aanbesteden van Geïntegreerde Contracten, CROW, publicatie 229, 2006](#)
- ✚ [Managen van onzekerheden - Risico's en kansen bij grote projecten, J. Versteegen en R. Rijkens, 2007](#)

Kenmerk N020-4415375WGB-sbb-V01-NL

- ✚ Risico's en aanbesteden, CROW, publicatie 274, 2008
- ✚ Risicomanagement, het RISMAN-proces
- ✚ RISNET: Kennisnetwerk voor risicomanagement in de bouw (www.risnet.nl)

Praktijkvoorbeelden

Hieronder wordt aangegeven hoe met onzekerheden en risico's is omgegaan in geanalyseerde casussen van het SKB-project 'Contracting van bodemsaneringsprojecten'.

In één van de casussen vormde kwaliteit van risicomanagement een gunningscriterium. De opdrachtgever heeft een basislijst met risico's voor het project opgesteld en deze in de aanbesteding meegegeven aan de gegadigden. In hun inschrijving dienden de gegadigden aan te geven hoe ze van plan waren met de aangeleverde risico's om te gaan (beheersing) en welke prijs ze rekenden om het risico 'over te nemen' van de opdrachtgever. Bovendien hadden de gegadigden de mogelijkheid aanvullende risico's te benoemen als mogelijkheid om zich te onderscheiden van de andere gegadigden.

In de voorbereiding van de aanbesteding heeft de opdrachtgever een risicoanalyse uitgevoerd ten behoeve van de basislijst. De opdrachtgever heeft de wens uitgesproken om de risicoanalyse eerder in het project uit te voeren (voor het maken van het saneringsplan), om zo vroeg mogelijk een beeld te hebben van de belangrijkste (proces)risico's.

Om beter zicht te krijgen op de onzekerheden in het project, heeft de opdrachtgever van een andere casus voorafgaande aan de aanbesteding een marktvaart uitgezet. Hierin zijn marktpartijen (tegen betaling) gevraagd hun visie te geven op de haalbaarheid van de beoogde saneringsdoelstelling, de daarvoor benodigde termijn en mogelijke saneringsoplossingen. De respons vanuit de markt heeft in belangrijke mate bijgedragen aan het beperken van de onzekerheid omtrent deze onderwerpen.

Gedurende de aanbestedingsprocedure is de mogelijkheid geboden voor aanvullend bodemonderzoek. Ook bij deze casus vormde kwaliteit van risicomanagement onderdeel van de criteria.

Kenmerk N020-4415375WGB-sbb-V01-NL

5 Thema: Financiering en politiek

Wat

Financiering van bodemsaneringsprojecten en betrokkenheid van de politiek gedurende het contracteringsproces van een bodemsaneringsproject.

Doel themablad

Verstrekken van aandachtspunten bij de financiering van een bodemsaneringsproject en het betrekken van de politiek daarbij.

Waarom

Het eigenzinnige karakter van een bodemsanering vraagt een relatief grote onzekerheidsbandbreedte in het budget voor de sanering. Politiek draagvlak gedurende het contracteringsproces is in de bodemsanering van groot belang. De bodemsaneringspraktijk kent nog relatief veel financiële tegenvallers/budgetoverschrijdingen en, daaruit volgend, politieke weerstand gedurende de uitvoering van bodemsaneringen.

Overwegingen

De relatief grote onzekerheden bij bodemsaneringsprojecten maken dat het benodigde budget voor deze projecten moeilijker op voorhand zijn vast te stellen dan bij andere (bouw)projecten. De politieke omgeving verwacht juist eenduidigheid en duidelijkheid over de kosten van bodemsaneringsprojecten ('vast bedrag'), wat maakt dat financiële tegenvallers/budgetoverschrijdingen weerstand oproept.

Kostenbeheersing

Ten behoeve van verbetering van de kostenbeheersing in projecten hebben Bodem+ en SKB onderzoek uitgevoerd (zie rapport 'Verbetering kostenbeheersing bodemsaneringsprojecten'). In dit onderzoekstraject zijn aandachtspunten benoemd en ervaringen verzameld voor kostenbeheersing bij de voorbereiding en uitvoering van bodemsaneringen op project- en programmaniveau.

Politiek

Onzekerheden spelen in de bodemsanering een belangrijke rol. Het is daarom van belang om de politiek ook hieromtrent zo goed als mogelijk voor te lichten over en bewust te maken (managen van verwachtingen).

Een manier om dit te bereiken is bijvoorbeeld het periodiek inlichten van de wethouder en de gemeenteraad over de (grootste) risico's van het project, hoe deze risico's onderbouwing geven aan het onvoorziene deel van het budget (kwantitatief risicomangement) en hoe met risico's zal worden of wordt omgegaan (risicomangement). Hiermee kan draagvlak worden gecreëerd voor besluitvorming.

Financiering op programma- en projectniveau

Het niveau van financiering van bodemsaneringsprojecten kan verschillen (programma of project). Financiering van projecten op programmaniveau in plaats van projectniveau heeft het voordeel dat mee- en tegenvallers van individuele projecten met elkaar gecompenseerd kunnen worden. Daarnaast hoeven dan niet voor een serie projecten de afzonderlijke begrotingen te worden goedgekeurd. Dit betekent niet dat financiering op projectniveau niet goed is, mits er voldoende rekening wordt gehouden met financiële tegenvallers.

Wanneer

Het is aanbevelingswaardig om de politiek al in een vroeg stadium voor te lichten over bijvoorbeeld de onderbouwing van de financiering van bodemsaneringen, en niet alleen te betrekken bij de uiteindelijke besluitvorming daarover. Bovendien is het raadzaam om de politiek periodiek bij te praten over de financiële voortgang van het project, maar ook eventuele bijgestelde verwachtingen ten aanzien van onzekerheden en de consequenties daarvan.

Hulpmiddelen, richtlijnen en kaders

•• [Verbetering kostenbeheersing bodemsaneringsprojecten, SKB, 2006](#)

Praktijkvoorbeelden

Hieronder wordt aangegeven hoe met financiering omgegaan en politiek is betrokken in geanalyseerde casussen van het SKB-project 'Contractering van bodemsaneringsprojecten'.

Eén van de casussen heeft in een eerdere saneringsfase financiële tegenvallers gekend.

Momenteel wordt het bodemsaneringsproject opnieuw aanbesteed en is het betrekken van de politiek verheven tot één van de speerpunten binnen het project. Bijzondere elementen hierin:

- De politiek is actief betrokken bij de te volgen contracteringsstrategie. Bij de uiteindelijke keuze voor de contractvorm, waarbij diverse risico's worden overgedragen aan de opdrachtnemer, is uiteengezet dat een dergelijke overeenkomst niet per definitie leidt tot lagere kosten, maar dat het financiële risicoprofiel voor de opdrachtgever in beginsel hierdoor wel is afgenomen
- Op belangrijke momenten (mijlpalen) in de voorbereiding en aanbesteding van het project zijn de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders rechtstreeks geïnformeerd door de projectmanager middels presentaties en rapportages

Kenmerk N020-4415375WGB-sbb-V01-NL

✚_ De voorlichting van de politiek werd doorgaans gecombineerd met de voorlichting aan de omgeving en omwonenden

In een andere casus werd een bijzondere manier van financiering toepast. Daarbij is niet uitgegaan van het vaststellen van een budget gekoppeld aan een saneringsdoelstelling met daarbij nog een 'reservebedrag' of marge om eventuele *fall back* scenario's te kunnen financieren. Daarentegen is uitgegaan van een minimale saneringsdoelstelling en met daaraan gekoppeld één, ruim budget. Indien het budget het toelaat, omdat geld 'overblijft', kan een opdrachtnemer vervolgens worden opgedragen een *fall forward* scenario uit te voeren (inspanningsverplichting om beter resultaat te bereiken).

Kenmerk N020-4415375WGB-sbb-V01-NL

6 Thema: Bevoegd gezag en handhaving

Wat

Het inlichten van/samenwerken met bevoegd gezag en handhaving ten aanzien van de voorbereiding en uitvoering van bodemsaneringsprojecten. De voorbereiding en uitvoering van de bodemsanering dient te worden uitgevoerd conform de eisen en randvoorwaarden die het bevoegd gezag en de handhavende diensten hieraan stellen.

Doel themablad

Verstrekken van aandachtspunten bij het omgaan met bevoegd gezag en handhaving in bodemsaneringsprojecten.

Waarom

Goede afstemming met het bevoegd gezag/handhaving en het voldoen aan wettelijke regels zijn noodzakelijk bij de voorbereiding en uitvoering van een bodemsanering: denk aan diverse meldingen, werken volgens gecertificeerde methoden en het verkrijgen van toestemmingen en beschikkingen. De moderne bodemsaneerder kan echter verder gaan dan het plichtmatig 'afvinken van verplichte onderdelen'. Hij kan bijvoorbeeld het bevoegd gezag vroegtijdig betrekken bij het proces van voorbereiding, daarbij een pro actieve houding kiezen en trachten het bevoegd gezag, en ook de handhavende diensten, daadwerkelijk deelgenoot te maken van dat proces van voorbereiding en later ook de uitvoering. Deze werkwijze vergroot de kans op het vroegtijdig signaleren van knelpunten, kan de samenwerking tussen partijen verbeteren (men weet elkaar gemakkelijker te vinden) en idealiter ontstaat een gedeeld besef van verantwoordelijkheid ten aanzien van het succesvol uitvoeren van de bodemsanering.

Overwegingen

Zekerheden versus onzekerheden

Het bevoegd gezag/handhaving hechten aan zekerheden. Deze houding kan door initiatiefnemers van bodemsaneringen ervaren worden als moeizaam of frustrerend. Het bevoegd gezag/handhaving wordt dan risicomidgend gedrag verweten, terwijl het juist één van de intrinsieke taken van hen is om te waarborgen dat bodemsaneringen worden uitgevoerd binnen de nationale en regionale afspraken en om schendingen van die afspraken aan te pakken.

Juist bij bodemsaneringen kan de risicomijdende houding voor problemen zorgen, omdat dit soort werken vaak gekenmerkt worden door relatief veel onzekerheden (black box karakter van de bodem), gebrekkige toetsbaarheid van de werking en resultaten van innovatieve saneringstechnieken en ook de moeilijkheid om de vraag ten aanzien van een bodemsanering exact te specificeren. De sleutel ligt dan niet in het ontkennen van deze onzekerheden, maar juist het erkennen en bespreekbaar maken ervan. Daarbij wordt het bevoegd gezag/handhaving dus bij voorkeur pro actief betrokken en vraagt het een transparante, open houding van partijen.

Periodiek overleg

Bovengenoemde aspecten betreffen vooral de procesmatige kant van de omgang met het bevoegd gezag en handhaving. Een instrument dat kan worden ingezet is periodiek overleg tussen opdrachtgever en bevoegd gezag/handhaving, ook voorafgaand aan formele momenten zoals meldingen en beschikkingsaanvragen. Ook al kunnen bevoegde gezagen in een vroeg stadium vaak nog geen bindende uitspraken doen, vroegtijdig en vrijblijvend overleg maakt toch vaak inzichtelijk wat de toekomstige, formele opstelling van het bevoegd gezag zal worden inzake concrete vraagstukken. Hiermee kan de initiatiefnemer zijn voordeel doen, bijvoorbeeld door zijn (uit)vraag of werkwijze hier nader op af te stemmen. Ook reguliere instrumenten zoals afspraken over toetsing, acceptatie en terugvalscenario's blijven erg belangrijk.

Oplossingsvrijheden markt

Bijzonder aandachtspunt is de opkomst van geïntegreerde contracten bij bodemsaneringen. Deze contracten worden gekenmerkt door het feit dat (een deel van het) ontwerp en uitvoering samen worden uitbesteed aan één partij. Omdat de vraag aan de markt dan meestal 'oplossingsvrij' wordt gespecificeerd, is voorafgaand aan een aanbesteding dan nog niet bekend op welke wijze de bodemsanering zal worden uitgevoerd. Dit conflicteert vaak met het gegeven dat voorafgaand aan de aanbesteding al wel een saneringsplan is opgesteld: als daarin een saneringsvariant is opgenomen, en de uiteindelijke aannemer van het geïntegreerde contract wijkt daar van af, dan zal het bevoegd gezag daar niet zonder meer mee akkoord gaan. Een oplossing hiervoor kan in verschillende richtingen gevonden worden:

- Het saneringsplan wordt niet opgesteld voorafgaand aan de aanbesteding, maar daaropvolgend, rekening houdend met de 'winnende oplossing'.
Aandachtspunten: wie vraagt de beschikking aan (opdrachtgever of opdrachtnemer)? Wat gebeurt met het contract tussen beide partijen als het bevoegd gezag niet instemt met de oplossing of als belanghebbenden niet tijdig instemmen
- Het saneringsplan wordt voorafgaand aan de aanbesteding opgesteld, maar geeft alleen aan wat de te behalen saneringsdoelstelling is, niet welke oplossing moet leiden tot het behalen van die doelstelling (saneringsplan op hoofdlijnen).

Kenmerk N020-4415375WGB-sbb-V01-NL

Aandachtspunten: vaak wil het bevoegd gezag óók mede beschikken over de oplossing, bijvoorbeeld omdat de impact van de werkwijze op de omgeving ook wordt meegenomen in de beschikking of om andere redenen die in principe los staan van de saneringsdoelstelling

- Het saneringsplan wordt voorafgaand aan de aanbesteding opgesteld en beschikt maar bevat alleen een uitwerking van een zogenaamde referentievariant. Op deze variant wordt beschikt, maar in de beschikking wordt ruimte geboden om onder voorwaarden af te wijken van de werkwijze van de referentievariant. Uiteraard zal de saneringsdoelstelling wel moeten worden behaald

Wanneer

Uit het voorgaande volgt dat het raadzaam is om al in een vroeg stadium, vaak ook al voorafgaand aan formele toetsingsmomenten, het bevoegd gezag en eventueel de handhaving te informeren over de stand van zaken, de voorgenomen aanpak en dergelijke. Voorts verdient het aanbeveling om contactmomenten met het bevoegd gezag tot vast onderdeel te maken van elke projectplanning, zowel van opdrachtgever als opdrachtnemer.

Ten aanzien van het verkrijgen van een beschikking op een saneringsplan, kan de gekozen contractvorm consequenties hebben voor de timing van dat saneringsplan en dus het indienen daarvan bij het bevoegd gezag (zie hierboven). Aanbevolen wordt om dit specifiek tot aandachtspunt te maken in de vroege initiatiefase van elke bodemsanering.

Hulpmiddelen, richtlijnen en kaders

- Handhavingsuitvoeringsprogramma (HUP)
- Diverse regionale handhavingsprogramma's en handhavingsvisies
- Wet bodembescherming (Wbb)

Praktijkvoorbeelden

Hieronder wordt aangegeven hoe met bevoegd gezag/handhaving is omgegaan in geanalyseerde casussen van het SKB-project 'Contractering van bodemsaneringsprojecten'.

Bij één van de casussen is gedurende de voorbereiding steeds intensief contact geweest tussen opdrachtgever en bevoegd gezag. De 'lijnen waren kort' omdat de opdrachtgevende partij en het bevoegd gezag voor de betreffende bodemsanering onderdeel waren van dezelfde organisatie (gemeente). Dit bleek voordelen te hebben, omdat het bevoegd gezag en ook de handhaving direct zijn betrokken bij het opstellen van verschillende eisen en randvoorwaarden die opdrachtgever heeft gesteld ten aanzien van de uitvoering. Tegelijkertijd is wel cruciaal geweest de rollen van bevoegd gezag en opdrachtgever procedureel goed te scheiden.

In een andere casus is bij het opstellen van de vraagspecificatie voor de bodemsanering en de uiteindelijke aanbesteding daarvan ook steeds periodiek overleg geweest met het bevoegd gezag ten aanzien van wat het bevoegd gezag eist en acceptabel vindt (bijvoorbeeld acceptatie bodemonderzoek en afwegingen ten aanzien van de saneringsdoelstelling en de daaraan gekoppelde ontwikkeling van de saneringslocatie).

7 Thema: Omgevingsmanagement

Wat

Omgevingsmanagement is gericht op het bewust omgaan met omgevingspartijen die van invloed kunnen zijn op, of beïnvloed worden door, de voorbereiding en uitvoering van een bodemsaneringsproject om de onderliggende relaties effectief te beheersen. Omgevingspartijen kunnen worden ingedeeld in de categorieën:

- Maatschappelijk
- Bestuurlijk
- Politiek
- Markt
- Interne projectomgeving

Doel themablad

In dit themablad worden aandachtspunten verstrekt bij het uitvoeren van omgevingsmanagement.

Waarom

Een project speelt zich per definitie af in een omgeving. Deze omgeving bestaat naast een fysieke en juridische dimensie uit diverse omgevingspartijen. Omgevingspartijen zijn van grote invloed op de totstandkoming en uiteindelijke realisatie van het project. Omgekeerd kan het project ook grote impact hebben op de omgevingspartijen. Om de doelstelling van een project te behalen, is tijdig anticiperen op omgevingsfactoren absolute noodzaak.

Wanneer

Omgevingsmanagement speelt in alle fasen van een project, al vanaf vroeg in de initiatieffase. In de bodemsanering is het zinvol de beschikkingstrajecten, bijvoorbeeld de instemming op een saneringsplan, actief te communiceren met de omgeving. Dit gaat verder dan het publiceren van voorgenomen besluiten. Bij voorkeur wordt de omgeving (bijvoorbeeld eventuele bezwaarmakers) ook al voordien ingelicht over de procedurele aspecten van het beschikkingstraject en de inhoud daarvan.

Overwegingen

Omgevingsmanagement begint met een omgevings- of krachtenveldanalyse, waarmee de mogelijke invloeden en belangen, of bedoelingen en bijdragen van partijen geïnventariseerd kunnen worden. Een dergelijke analyse vormt een manier om omgevingspartijen én hun belangen gestructureerd in kaart te brengen. De resultaten van de analyse vormen het vertrekpunt voor het bedenken en implementeren van maatregelen om een goede interactie met en draagvlak vanuit de omgeving te bewerkstelligen.

Communicatie en transparantie over de gang van zaken in het project is onlosmakelijk verbonden met omgevingsmanagement, ook ten aanzien van aspecten die als minder prettig of zelfs bezwaarlijk kunnen worden ervaren. Als aanbevelingen voor omgevingsmanagement kunnen worden genoemd:

- Koppel communicatiemomenten met omgeving aan concrete mijlpalen in het project en neem ze bewust op in de planning van het project (zowel door opdrachtgever als opdrachtnemer)
- Alloceer de verantwoordelijkheid voor omgevingsmanagement binnen een project: wie is eindverantwoordelijk (*accountable*), maar ook: wie onderneemt acties (wie is *responsible*)
- Hulpmiddelen bij het inrichten van omgevingsmanagement kunnen zijn het uitvoeren van een omgevingsanalyse, het aanstellen van een omgevingsmanager, het bijhouden van een omgevingsdossier en het standaard agenderen van omgevingsmanagement bij overleggen in de aanloop naar en tijdens uitvoering van een project
- Organiseer binnen een project één centraal aanspreekpunt voor vragen van omgevingspartijen en zorg dat dit aanspreekpunt voor hen herkenbaar is

Opdrachtnemende partijen spelen steeds vaker een rol bij het uitvoeren van omgevingsmanagement en de daaraan gekoppelde communicatie. Deze ontwikkeling lijkt versterkt te worden door de opkomst van geïntegreerde contracten, waarbij steeds meer verantwoordelijkheden voor taken worden verlegd naar de opdrachtnemer. Bij de aanbesteding van bodemsaneringen wordt omgevingsmanagement steeds vaker als gunningscriterium gehanteerd en vormt daarmee een mogelijkheid voor marktpartijen om zich te onderscheiden.

Het 'delegeren' van omgevingsmanagement naar de opdrachtnemer kan praktische voordelen hebben in de zin dat het de belasting op de organisatie van de opdrachtgever vermindert. Overigens beschouwen opdrachtgevende overheidsinstanties omgevingsmanagement en de daarbij behorende communicatie veelal nog als intrinsieke maatschappelijke taak van de overheid, waardoor ze deze taken bij voorkeur bij zichzelf houdt.

Hulpmiddelen, richtlijnen en kaders

www.omgevingsmanagement.nl (Website voor omgevingsmanagers om kennis uit te wisselen ten behoeve van een verdere professionalisering van omgevingsmanagement)

Praktijkvoorbeelden

Hieronder wordt aangegeven hoe met omgevingsmanagement is omgegaan in geanalyseerde casussen van het SKB-project 'Contractering van bodemsaneringsprojecten'.

Kenmerk N020-4415375WGB-sbb-V01-NL

In één van de casussen is de voorlichting van omwonenden en de informatievoorziening richting de politiek structureel gekoppeld aan de mijlpalen in het project. Deze structurele koppeling is effectief gebleken, omwonenden en politiek voelden zich voldoende gekend in het proces en zijn ook steeds actief geïnformeerd over projectrisico's. Dit stimuleerde draagvlak voor de keuzes die zijn gemaakt. Bij de voorlichting aan omwonenden is onderscheid gemaakt tussen brede informatieavonden, opengesteld voor het gehele publiek, en gerichte voorlichtingsbijeenkomsten specifiek bestemd voor bewonersverenigingen.

In een andere casus is voorafgaand aan de start van de sanering een bewonersavond georganiseerd waarin de vele facetten van de bodemsanering uitgebreid zijn toegelicht. Ook is tijdens deze bijeenkomst de contactpersoon bekend gemaakt van de opdrachtnemer, bij wie eventuele klachten en dergelijke konden worden gemeld. Op deze wijze is getracht om het voor omwonenden laagdrempelig te maken om contact te zoeken met de opdrachtnemer, zodat deze tijdig kon anticiperen op eventuele klachten in de sfeer van overlast.

8 Thema: Koppeling sanering en herontwikkeling

Wat

In toenemende mate worden saneringen gekoppeld aan herontwikkeling. De sanering wordt hierbij functiegericht ingestoken en is onderdeel van een bredere ontwikkeling waardoor financiële en operationele synergievoordelen kunnen worden behaald.

Doel themablad

In dit themablad worden aandachtspunten verstrekt bij het koppelen van bodemsanering en herontwikkeling.

Waarom

Het separaat uitvoeren van een bodemsanering van herontwikkeling en de bodem vervolgens overdragen aan een projectontwikkelaar voor locatieontwikkeling kan inefficiënt zijn.

Overwegingen

Alles in één hand

Een mogelijkheid bij koppeling van sanering en herontwikkeling is de werkzaamheden onder te brengen bij één partij. Voordelen hiervan kunnen zijn dat optimalisatie wordt bereikt, doordat één partij verantwoordelijk is en de werkzaamheden uitvoert (plannings- en budgetvoordelen). Ook kan de procesafstemming eenvoudiger worden, wat spanningen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer mogelijk vermindert.

Nadelig kan echter zijn dat het moeilijker wordt voor de opdrachtgever om toezicht te houden op de werkzaamheden en deze te monitoren/beheersen. De opdrachtnemende partij heeft relatief veel verantwoordelijkheid en invloed, waardoor deze constructie alleen werkt indien een goed vertrouwen bestaat tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. In geval de opdrachtgever het vertrouwen in de opdrachtnemer verliest, dan kan de situatie zich voordoen dat hij 'vervolgens vastzit aan de opdrachtnemer'. Daarnaast is voor saneringen enerzijds en herontwikkeling anderzijds specialistische kennis nodig die in de praktijk moeilijk onder één dak te verkrijgen is. Aannemers en projectontwikkelaars zijn afzonderlijke disciplines. Hierdoor kan niet altijd de beste partij voor elke klus worden ingezet.

Koppeling sanering en herontwikkeling:
'Op één van beide moet af en toe gekort worden. Veelal zal dat op sanering zijn'

Welke afhankelijkheid ontstaat er?

Zodra saneringen worden gekoppeld aan herontwikkeling, zullen ze wat betreft invulling en uitvoering ook afhankelijk worden van de herontwikkelingsplannen. Belangrijk is dat de beoogde herontwikkeling bepaalde zekerheden bevat. Het uitblijven van een ontwikkelingsbesluit of aanpassingen in de ontwikkelingsplannen kunnen nadelige consequenties hebben voor (voortgang van) de beoogde sanering(saanpak).

Wanneer

Voorafgaande aan saneringen is het raadzaam een analyse uit te voeren van de beoogde herontwikkeling en de toekomstige functie op de betreffende locatie. In welke mate kunnen synergievoordelen gecreëerd worden door de sanering te koppelen aan de locatieontwikkeling en welke risico's staan hier tegenover?

Hulpmiddelen, richtlijnen en kaders

- <http://www.soilection.nl> Website waarop innovatieve voorbeeldprojecten worden gepresenteerd

Praktijkvoorbeelden

Hieronder wordt aangegeven hoe met de koppeling tussen sanering en herontwikkeling is omgegaan in geanalyseerde casussen van het SKB-project 'Contractering van bodemsaneringsprojecten'.

Eén van de casussen behelsde een sanering om de locatie te kunnen afstoten. Hiervoor dienden voortijdig de ernstig verontreinigde locaties gesaneerd te zijn. Het gebruik van het terrein of de toekomstige functie beïnvloedde de wijze van sanering. Naast het toekomstig gebruik, spelen voor de af te stoten locaties aspecten als 'maatschappelijke verantwoordelijkheid' en de 'waardevermeerdering' een rol (opdrachtgever wil zoveel mogelijk waarde creëren).

Bij een andere casus betrof de saneringslocatie een voormalige, stevig verontreinigde gasfabrieklocatie. Na sanering van de verontreiniging wordt de locatie herontwikkeld. De sanering van de verontreiniging was hierbij volgend, niet leidend. De gemeente was voornemens de locatie te herontwikkelen tot (deels) woningbouw en kantoorpanden. De betrokken provincie wilde de herontwikkeling met de sanering faciliteren, maar na wijziging van de ontwikkelingsplannen kwam de ambitie voor herontwikkeling op een lager niveau te liggen en werden de herontwikkelingsplannen uitgesteld. Dit beïnvloedde de saneringsaanpak: van samenloop sanering met herontwikkeling was geen sprake meer. Echter, gezien de spoedeisende verontreinigings situatie, de doelstellingen van het saneringsprogramma en de gemaakte afspraken met omgevingspartijen, kon sanering van de locatie niet langer worden uitgesteld. Inmiddels is overeenstemming bereikt over de ontwikkelingsplannen en bodemsanering.

Kenmerk N020-4415375WGB-sbb-V01-NL

Het turbulente karakter van het planvormingsproces vraagt flexibiliteit in planning (buffers) en budget voor de saneringsplannen, zodat eventuele aanpassing hiervan mogelijk is. Een belangrijke vraag hierbij betreft hoever een opdrachtgever voor bodemsanering dient mee te gaan in aanpassing van herontwikkelingsplannen. Optimale afstemming van sanering op herontwikkeling vraagt concrete plannen.

Kenmerk N020-4415375WGB-sbb-V01-NL
