

Prestatiebestekken bodemsanering beschouwd

In het werkveld van de bodemsanering wordt de laatste jaren steeds vaker gewerkt met prestatiecontracten, of beter geformuleerd, 'Design & Construct' contracten. In dit type contract spreken contractpartijen het te bereiken saneringsresultaat met elkaar af, waarbij de aannemer, binnen randvoorwaarden, bepaalt hoe dit bereikt wordt. Maar de praktijkervaringen leren ook dat deze contractvorm een aantal knelpunten en belemmeringen kent.

Door: Henberto Remmerts en Willemien Bras

Over de auteurs:

Dhr. H.B. Remmerts en Mevr. ing. W.G. Bras zijn adviseurs contract- en risicomanagement bij de afdeling Bodem Consultants & Engineers Tauw bv. Beide auteurs hebben de provincie Overijssel ondersteund bij de aanbesteding van de grootschalige bodemsanering Olasfa te Olst

perkte bodemgegevens, verschillen in interpretaties door de inschrijvers en de onzekerheden daarbij.

Betrek kennis van marktpartijen en actoren voor een gedragen scope

AANLEIDING

Voor de VROM-Inspectie voldoende reden om de knelpunten / belemmeringen van deze contractvormen inclusief onderliggende oorzaken in beeld te brengen, maar ook om werkbare oplossingen aan te dragen. De bevindingen uit dit onderzoek zijn gerapporteerd in het VROM rapport 'Prestatiebestekken bodemsanering beschouwd'.¹ In het rapport worden diverse belemmeringen geschetst, die aanleiding geven voor het minder goed functioneren van de saneringspraktijk. In dit artikel wordt ingegaan op een aantal van de belemmeringen zoals beschreven in het VROM rapport¹ en de ervaringen die wij in het kader van het Olasfa-project hebben opgedaan.

BODEMSANERING OLASFA OLST

In juli 2010 is het contract voor de bodemsanering van de ondergrond van het voormalige terrein van de Olster Asphalt Fabriek (Olasfa) te Olst ondertekend door de Provincie Overijssel en de Combinatie Olasfa (bestaande uit Dura Vermeer Milieu en Groundwater Technology). Het terrein met een oppervlakte van circa 3 ha is sterk verontreinigd met voornamelijk PAK/aromaten tot een diepte van circa 12 m -mv, waarvan een groot deel voorkomt als puur product in de vorm van drijf- en zaklagen. Het uitvoeringscontract kent een duur van een jaar ontwerp, drie jaar actieve uitvoering gevolgd door een aantal jaren nazorg. De voorbereidings- en aanbestedingsperiode in aanloop hiernaar toe is zorgvuldig geweest, om zodoende voldoende te kunnen anticiperen op de knelpunten en risico's die een project met een dergelijke omvang en complexiteit met zich meebrengt.

ONDUIDELIJKHEDEN VERONTREINIGINGSSITUATIE

In het VROM rapport¹ zijn onduidelijkheden in de verontreinigingssituatie als knelpunt aangegeven. Het gaat hierbij om be-

In het Olasfa project was bij aanvang van de aanbesteding van de sanering de verontreinigingssituatie niet volledig in kaart. Daarom is tijdens de aanbestedingsprocedure een Sanerings Gericht Onderzoek (SGO) door de opdrachtgever uitgevoerd. Alle inschrijvers konden hun onderzoeksvragen, voorzien van argumentatie bij de opdrachtgever indienen. Uiteindelijk is circa 80% van de ingediende onderzoeksvragen overgenomen in een onderzoekvoorstel, wat is voorgelegd aan de inschrijvers en vervolgens is uitgevoerd. Er is bewust gekozen voor het laten uitvoeren van het onderzoek door de aanbestedder in verband met het gelijkheidsbeginsel.

De resultaten van het SGO leverden toch een enigszins afwijkend beeld op ten opzichte van de eerdere aannames. Zo bleek een deel van de waterbodem in de nabij liggende IJssel sterk verontreinigd en bleek de omvang van de verontreiniging op het terrein omvangrijker. Om deze reden, alsmede de vragen die tijdens de inlichtingenfase zijn gesteld door de inschrijvers en de resultaten van een pilot-sanering op een deel van het terrein, is op basis van expert-judgement, kosteneffectiviteit en haalbaarheid in afstemming met bevoegd gezag een verruiming aangebracht in de saneringsdoelstelling en emissie-eisen naar de IJssel.

Daarnaast zijn de resultaten van het SGO betrokken in de uiteindelijke risicoverdeling. Bekend was dat zich op het middenterrein een gebied met puur product bevindt. Nadat het SGO was afgerond is een contour getrokken, waarbinnen puur product verwacht kan worden én dit ook voor risico van de aannemer is.



FOTO 1. LUCHTFOTO VAN DE SANERINGSLOCATIE.

Indien er buiten dit gebied onverhoopt puur product wordt aangetroffen, is dit een risico voor de opdrachtgever. Op deze wijze is getracht om al te grote risico's wat betreft de verontreinigingssituatie bij de aannemer weg te nemen. Bovendien is de scope naar de diepte toe vastgelegd en hebben de inschrijvers uiteindelijk toch gelegenheid gekregen zelf onderzoek te doen. Enkeligen hebben hiervan gebruik gemaakt.

AFSCHUIVEN RISICO'S

Een veel gehoord signaal uit 'de markt' – en dit komt in het rapport van de VROM-inspectie eveneens naar voren – is dat de aannemers geen of nauwelijks invloed hebben op de allocatie van risico's en deze door de opdrachtgever veelal eenzijdig bij de aannemers wordt neergelegd. Hierbij is nogal eens sprake van het neerleggen van onredelijke eisen of onhaalbare saneringsdoelstellingen bij de aannemer.

Tijdens de aanbesteding van het Olasfa project is het gedachtegoed uit de CROW-publicatie 'Risico's & Aanbesteden'² toegepast. Centraal in deze publicatie staat de wijze van communiceren over (vraagrelateerde, met de scope samenhangend, en oplossings-specifieke) risico's tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Daarnaast worden in deze publicatie handvatten gegeven voor het alloceren van risico's en het beoordelen van beheersmaatregelen.

Communicatie over risico's verhoogt de kwaliteit van de aanbesteding en de aanbiedingen

In de aanloop naar de aanbestedingsfase is door de opdrachtgever sterk ingezet op risicomanagement: tijdens diverse risicosessies zijn door een breed scala van actoren (vraagrelateerde) risico's geïnventariseerd, geprioriteerd en gealloceerd en zijn beheersmaatregelen getroffen in de voorfase. Voorbeelden van deze beheersmaatregelen zijn het uitvoeren van saneringsgericht bodemonderzoek (SGO), het inventariseren van de eisen en randvoorwaarden van betrokken vergunningverleners, alsmede het opstellen van duidelijke randvoorwaarden voor (in- en externe) communicatie. Het risicodossier is als onderdeel van de aanbestedingsdocumenten aan de inschrijvers overlegd. Tijdens de vragenronde ten behoeve van de Inlichtingen zijn de inschrijvers in de gelegenheid gesteld om schriftelijk eventueel ontbrekende

vraagrelateerde risico's aan te dragen en om onderbouwde tegenvoorstellen te doen wat betreft de allocatie van de risico's. De opmerkingen en tegenvoorstellen van de inschrijvers hebben geleid tot het aanpassen van de allocatie dan wel het maximaliseren van enkele risico's.

Reactie van de winnende inschrijver, **Combinatie Olasfa vof**, bestaande uit **Dura Vermeer** en **Groundwater Technology**, over het risicodossier en –allocatie:

De Combinatie Olasfa heeft op basis van het risicodossier uit de aanbestedingsfase verder gewerkt aan het inventariseren van risico's. Bovendien brengt de bijzondere aanpak van de Combinatie een aantal specifieke oplossingsrisico's met zich mee. De risico's zijn in goed overleg met de opdrachtgever en haar adviseur verder uitgewerkt. Door dit op een open en transparante manier te bespreken ontstaat er vertrouwen en inzicht in de wederzijdse belangen.

AANBESTEDINGSPROCES

Naast het betrekken van de inschrijvers in de opzet van het Sanerings Gericht Onderzoek en de risicoverdeling van de vraagrelateerde risico's, hebben tijdens de inrichting van het aanbestedingsproces nog een aantal 'waarden' centraal gestaan:

- een beperkt maar redelijk aantal inschrijvers;
- het houden van individuele informatie-uitwisselingen met de inschrijvers;
- gunning op basis van Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI);
- een tegemoetkoming in de inschrijvingskosten.

SELECTIE

De sanering is Europees aanbesteed (met voorafgaande selectie) waarmee een minimum van 5 inschrijvers vast stond. De selec-

Een aanbesteding is maatwerk en een ontwerp op zichzelf

tie van de inschrijvers is op basis referenties en ervaringen uitgevoerd, waarbij een ranking heeft plaatsgevonden. Bijzonder was de optie om de nummers 6 en 7 uit te nodigen voor inschrijving, in het geval dat het aantal punten relatief klein was ten opzichte van nummer 5. Doel hiervan was zo zoveel moge-



FOTO 2. PURE TEER.

lijk geschikte partijen bij de aanbesteding te betrekken, maar het aantal inschrijvers wel beperkt te houden. Uiteindelijk zijn 7 inschrijvers geselecteerd.

INDIVIDUELE INFORMATIE UITWISSELING

Tijdens de inlichtingenfase is er bewust voor gekozen om, naast een algemene schriftelijke inlichtingenronde, individuele informatie uitwisseling tussen de aanbestedende en (afzonderlijke) inschrijvers te laten plaatsvinden. Hiermee werd getracht om de inschrijvers de mogelijkheid te geven een passende aanbieding te maken, door de 'beelden' en interpretaties zo veel mogelijk op elkaar af te stemmen. Daarnaast is gesproken over de oplossings specifieke top-risico's die de door de inschrijver beoogde oplossing met zich mee zou brengen. De individuele informatie uitwisseling heeft de opdrachtgever inzicht gegeven in een aantal onduidelijkheden en risico's bij de inschrijvers die middels een tweede nota van inlichtingen zijn weggenomen dan wel benoemd.

Een voorbeeld: Eén van de inschrijvers had geïnterpreteerd dat immobilisatie van de verontreiniging een acceptabele oplossing zou zijn. Dit was echter niet lijn met het beeld van de opdrachtgever en de aanbestedingsstukken. Door hier met elkaar het gesprek over te voeren is voorkomen dat er een niet passende oplossing gedaan is en zijn teleurstellingen voorkomen.

Reactie van **SITA Remediation**, de tweede inschrijver, over de communicatie en informatie-uitwisseling tijdens de inlichtingenfase:

SITA Remediation heeft de open communicatie in het aanbestedingstraject van de bodemsanering van de Olasfa locatie te Olst als constructief en nuttig ervaren. Middels bilaterale en algemene inlichtingen was het mogelijk om de interpretatie van eisen en verantwoordelijkheden, zoals verwoord in de vraagspecificatie en inschrijvingsleidraad, helder te krijgen. Deze procedure heeft zeker bijgedragen aan de kwaliteit van onze inschrijving.

EMVI

De opdracht is gegund op basis van Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI). Hiermee heeft de aanbestedende de mogelijkheid om voor hem belangrijke thema's en voordelen die inschrijvers bieden te kunnen waarderen. Hierbij is aangesloten bij de beginselen uit 'Gunnen op Waarde'.³ Aan (waarde-) aspecten als overlast, onderbouwing van de saneringsaanpak, duurzaamheidsaspecten en risicomangement is een waarde in euro's toegekend en hadden een totale waarde van ruim 5 miljoen euro, zijnde 40% van de te verwachte aanneemsom. De aanneemsommen lagen zodanig uiteen, dat het behaalde voordeel van de EMVI geen verschil uitmaakte in de uiteindelijke uitkomst. De winnende inschrijving had zowel de beste kwaliteit als de laagste aanneemsom.

TOT SLOT

Natuurlijk hebben we in de aanbesteding van de bodemsanering van het Olasfa-terrein niet alle knelpunten en belemmeringen, zoals deze worden onderkend in het VROM-rapport, kunnen wegnemen. Echter door zorgvuldige en bewuste keuzes in het aanbestedingstraject te maken en in te steken op een zo open mogelijke communicatie tijdens dit proces, is het aantal knelpunten wel verkleind. Al met al heeft dit geleid tot goed bruikbare inschrijvingen, waarbij inschrijvers zijn geprikkeld tot creatieve oplossingen. Daarnaast draagt het afstemmen van beelden en verwachtingen tijdens de aanbestedingsfase bij aan het opbouwen van vertrouwen tussen de uiteindelijke contractpartijen. Dit vertrouwen tussen partijen is tijdens de uitvoeringsfase onontbeerlijk, wanneer er 'verassing' aan het licht komen, of de sanering toch anders verloopt dan verwacht.



FOTO 3. TEERVATEN.

Reactie van de opdrachtgever, **de provincie Overijssel**, over de doorlopen aanbestedingsprocedure:

De keus voor een UAV-GC contract is vooral in gegeven om zoveel mogelijk kennis en ervaring uit de markt van aannemers en adviseurs in te brengen bij de aanpak van de complexe verontreiniging.

Die inbreng heeft geresulteerd in een realistische doelstelling, een duidelijke risicoverdeling en goed risicobeheer met zo min mogelijk overlast voor de omgeving. Daarnaast is voor de komende jaren met betrokken partijen afgestemd en vastgelegd hoe de communicatie in- en extern wordt ingevuld, de kwaliteit wordt geborgd en op het te bereiken resultaat wordt afgerekend. Het is daarbij wel zaak te blijven 'bouwen aan vertrouwen'. Het sluiten van een contract is één, het daadwerkelijk implementeren van een geïntegreerde aanpak vraagt van alle actoren voldoende kritisch vermogen en een denken ook buiten het eigen 'hokje'.

Het beschreven traject kost veel (doorloop)tijd en geld. In de afweging om te komen tot een dergelijk aanbestedingsontwerp zijn creativiteit, evenwichtige risicoverdeling, transparantie, optimaal saneringsresultaat en gedragen scope belangrijke criteria geweest. Momenteel (1,5 jaar na contracteren) kan de voorlopige conclusie getrokken worden dat deze investering zijn meerwaarde heeft gehad in de beheersbaarheid van de risico's, duidelijkheid over de scope en risicoverdeling en daarmee de contractuele verwachtingen.

NOTEN

1. VROM-inspectie, 2010. Prestatiebestekken bodemsanering beschouwd – Meer samenwerking in de keten.
2. CROW, 2008. Risico's & Aanbesteden – Een praktische handreiking voor het verdelen van risico's in het aanbestedingstraject. Publicatie 274.
3. CROW, 2007. Gunnen op waarde: hoe doe je dat? – Praktische handreiking voor bouwopdrachten. Publicatie 253.