

# Projectvisie belangrijker dan contractvorm

**Vier jaar besteden aan voorbereiding en ontwerp van een bodemsanering die in anderhalf jaar afgerond kan zijn... Het lijkt de omgekeerde wereld, maar bij het project Herontwikkeling Zellingwijk is het de realiteit.**

MR.ING. R. BRANDT / IR. H.H.A.G. WEVERS /  
ING. W.E.M. VAN DER POEL / ING. M.H. DAAN

De aankondiging van de Europese aanbesteding voor de bodemsanering van Zellingwijk – een wijk in het Zuid-Hollandse Gouderak, aan de Hollandsche IJssel – wordt op 18 oktober 2002 gepubliceerd door de opdrachtgever. Op de locatie had de provincie Zuid-Holland in 1985 een proefsanering in het kader van de Wet Bodembescherming laten uitvoeren. Daarbij is een deel van de verontreinigingen ontgraven. In 1990 werd een tijdelijke isolatie aangebracht (zie het artikel 'Zellingwijk krijgt tweede kans' in *Land+Water* 4/2008).

Intussen gaat de provincie op twee manieren verder met de voorbereiding van de sanering. Daarbij volgt ze de klassieke methode van het laten opstellen van een saneringsplan en bestek. Zij kiest voor volledige verwijdering van de verontreiniging (door ontgraven en verwerken van de grond elders). Uitgangspunt is een traditionele contractvorm van opdrachtgever, directie en aannemer.

Daarnaast doet de provincie in 1997 een oproep om creatieve ideeën aan te dragen voor de technische sanering en/of herinrichting van de Zellingwijk. Projectontwikkelaars, adviesbureaus, wetenschappelijke instellingen, maar ook particulieren konden hun ideeën aandragen voor de totale sanering en/of herinrichting of een deel



De locatie van de Zellingwijk in Gouderak, direct aan de Hollandsche IJssel.

ervan. Deze prijsvraag won een combinatie van Boskalis en Heijmans, aangevuld door het adviesbureau DHV. Om juridische en organisatorische redenen is het idee van deze prijsvraag niet tot uitvoering gebracht.

## Omvang project

Dan krijgt de locatie Zellingwijk een plek in het project 'Schoner Mooier Hollandscher IJssel'. Dit samenwerkingsverband tussen gemeenten aan de Hollandsche IJssel, de provincie Zuid-Holland, Rijkswaterstaat en andere bestuurlijke instellingen heeft tot doel het gebied aan deze rivier op te waarderen door de aanleg van infrastructuur, woningbouw en natuurontwikkeling. Intussen ligt er beleid van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland dat sanering alleen kan worden aanbesteed als de herontwikkeling van het terrein gelijktijdig meegenomen wordt.

In het geval van Zellingwijk werken de provincie Zuid-Holland en de gemeente Gouderak samen in een aparte stichting, de Stichting Herontwikkeling Zellingwijk.

Op 13 juni 2003 selecteert deze stichting de Combinatie Boskalis Heijmans Herontwikkeling als een van de vijf mogelijke aannemers.

Tussen april en september 2004 volgt een periode van dialoog tussen de stichting en elk van de geselecteerde marktpartijen afzonderlijk. Deze dialoofase wordt gebruikt om de omvang van het project verder uit te kristalliseren. Keuzes

worden gemaakt, zoals tussen hoge snelheid van uitvoeren of beheersbaarheid en dus een langere duur van de sanering.

## Risicobeheersing

De door de opdrachtgever voorgeschreven Design & Construct-vorm brengt met zich mee dat de standaardrisico's (zoals geuroverlast, stabiliteit), ontwerprisico's en de risico's die buiten de aanbesteding vallen, in kaart worden gebracht.

Nu, tijdens de uitvoering van het project, blijkt bijvoorbeeld geuroverlast beheersbaar, omdat dit risico vooraf goed bekeken is. De combinatie biedt de opdrachtgever externe kwaliteitsborging van zijn proces bij de uitvoering van het project, waardoor de opdrachtgever zich in de uitvoeringsfase kan richten op de risico's. Tijdens de uitvoering vindt structureel risico-overleg plaats tussen de stichting en de combinatie, waarin bestuurlijke, technische, juridische en veiligheidsrisico's worden besproken. Intern hanteert de opdrachtgever ook een risicolijst, die periodiek geactualiseerd wordt. Deze lijst vormt intern ook een middel om het budget te beheren. De combinatie werkt met een risicoprofiel.

In februari 2005 geeft de stichting opdracht voor de Raamovereenkomst Herontwikkeling Zellingwijk. Deze raamovereenkomst bestaat uit elf deelopdrachten, gegroepeerd in vijf hoofdactiviteiten: onderzoek, nautisch baggeren, ontwerp en uitvoeren landbodemsanering en water-

## In 't kort

### VOORBEREIDING/VERGUNNINGEN

- ▶ Europese aanbesteding bodemsanering Zellingwijk start in oktober 2002
- ▶ Sanering wordt onderdeel van bredere herontwikkeling van terrein
- ▶ Belangrijkste vergunningen gecoördineerd behandeld door vergunningverleners
- ▶ Vergunningaanvraag moeilijk te plooiën met flexibele aanpak Design & Construct

bodemsanering, herinrichten van de infrastructuur, woningbouw en natuurontwikkeling.

De uitgebreide voorgeschiedenis van de locatie Zellingwijk bepaalde ook het te doorlopen vergunningstraject. Naast de bestuursrechtelijke kant van de zaak – die normaliter hoort bij vergunningaanvragen, vergunningsprocedures en het uiteindelijk verlenen van de vergunningen – waren ook de lokale politiek en beleidsvisies die voor de Hollandsche IJssel zijn vastgelegd van invloed op het traject. Voor de stichting, de combinatie en vergunningverleners bleek dit traject een leerproces. Voor vergunningverleners bleek het soms moeilijk om over de grenzen van 'hun' vergunning heen te kijken en bij hun toetsing niet het uiteindelijke doel – het oplossen van de kwestie Zellingwijk – uit het oog te verliezen.

## Complexiteit vergunningen

De belangrijkste vergunningen (Wet bodembescherming, Wet milieubeheer, Grondwaterwet en Wet verontreiniging oppervlaktewateren) zijn gelijktijdig aangevraagd door de combinatie. De combinatie heeft de vergunningverleners gevraagd ze gecoördineerd te behandelen. Hiervoor waren twee redenen: onderlinge samenhang van de vergunningen én duidelijkheid naar buiten toe. Hiermee is vooruitgelopen op wat in de Wabo (Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht) moet worden geregeld. Belangrijkste spelers in het vergunningstraject zijn de Provincie Zuid-Holland, de gemeente Ouderkerk, Rijkswaterstaat en het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard.

In de saneringspraktijk zijn niet vaak vergunningen in het kader van de Wet milieubeheer vereist. Volgens die wet moet inzicht gegeven worden in milieuconsequenties van de activiteiten. In Zellingwijk zijn de onzekerheden dermate groot dat dit soms lastig was. Hieraan is in een gezamenlijke inspanning tussen ontwerp, uitvoering en bevoegd gezag zo goed mogelijk invulling gegeven.

Ondanks een inschatting van de mogelijke consequenties en alle mogelijke maatregelen om gevolgen voor het milieu zoveel mogelijk te beperken, was het onontkoombaar om op een aantal terreinen af te wijken van de gebruikelijke toetsingskaders binnen de Wet milieubeheer. Samen met de provincie is duidelijk gemotiveerd waarom een en ander hier noodzakelijk was.

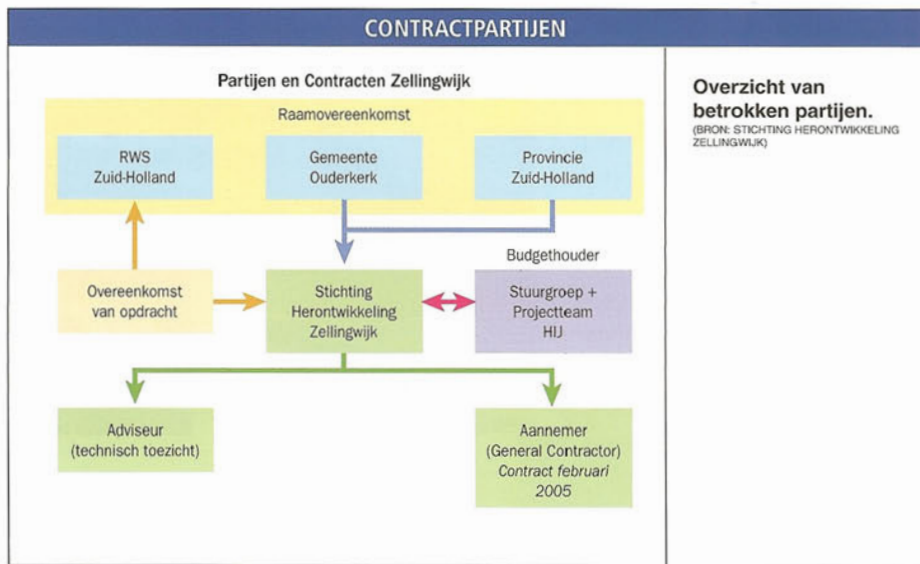
## Beroepszaken

Bij milieuvergunningen is het in het algemeen lastig om de lange procedures (normaal zes maanden, maar met beroep kan het achttien maanden duren), de benodigde detaillering van de activiteiten en de verschillende gevolgen voor het milieu zo te beschrijven en te kwantificeren dat er ook vergunning voor verleend kan worden. Ook was het moeilijk om diverse overheidspartijen – met belangen die niet altijd op hetzelfde betrekking hadden – op één lijn te krijgen voor bepaalde procedures.

Er zijn veel inspanningen verricht om de gevolgen voor de omgeving zoveel mogelijk te beperken. Toch zijn er in de vergunningsprocedures



De uitvoering van de bodemsanering nam een aanvang in februari 2008.



vragen en opmerkingen geplaatst bij de voorgenomen activiteiten. Goed nadenken over communicatie met de omgeving is dan essentieel.

Dit neemt niet weg dat een aantal vragen en opmerkingen leidden tot beroepszaken bij de Raad van State. Zo was er een bezwaarmaker die uiteindelijk ook in beroep is gegaan, omdat het stortmateriaal van de Zellingwijk mogelijk naar een bepaalde stortplaats zou gaan. Op dat moment was nog niets bepaald over waar het materiaal naartoe zou gaan, maar plotseling kwam de sanering in de schijnwerpers op 40 kilometer afstand van de locatie zelf. Met alle gevolgen van dien.

Voor de aannemer is het moeilijk om in te schatten wat de uitspraak wordt, dus welke activiteiten doe je wel en waar wacht je nog mee? Welke investeringen doe je? Feit is dat een beroepszaak, waarbij uiteindelijk de aanklager niet-ontvankelijk werd verklaard, wel een vertraging betekende in de uitvoering van ruim één jaar.

Aan de andere kant bood dit de combinatie kans om via voortschrijdend technisch inzicht de sanering verder te detailleren. De sanering kan hierdoor efficiënter worden uitgevoerd. Bestaande vergunningen moesten hier en daar wat worden aangepast.

Zowel de stichting als de combinatie heeft tijdens het vergunningstraject ervaren dat het (statische) publiekrechtelijke karakter van een vergunning soms haaks staat op de Design &

Construct-vorm, die om een flexibele aanpak van het saneringsprobleem vraagt.

Het ministerie van Economische Zaken verrichtte in 1998-1999 een verkennend onderzoek 'Innovatief aanbesteden van bodemsanering'. Een van de conclusies was dat de vertrouwensrelatie tussen de aanbestedende dienst en de marktpartijen een sleutelfactor is voor innovatieve samenwerkingsvormen bij bodemsanering. Een van de vier praktijkvoorbeelden uit het onderzoek vormde het project Zellingwijk.

## Vertrouwen

Een decennium later blijkt dat vertrouwen – óók in de uitvoeringsfase van de sanering van de Zellingwijk – nog steeds de basis vormt voor de uitvoering van wat in het contract is overeengekomen. Alleen dan is er bij Design & Construct ruimte voor het ontwikkelen van een gezamenlijke projectvisie van opdrachtgever en aannemerscombinatie.

*Robbert Brandt (Brandt Consultancy) is werkzaam bij de Stichting Herontwikkeling Zellingwijk. Wim van der Poel bij Heijmans in Rosmalen en Haico Wevers en Marc Daan bij Boskalis Dolman in Rotterdam.*