

D 2 Milieueffectrapportage (MER) voor het project Extra Spuicapaciteit Afsluitdijk¹

Co-auteurs: Stan van Veenendaal, inkoopmanager Rijkswaterstaat
Wiebe Witteveen, inkoopmanager Rijkswaterstaat



D 2.1 Inleiding

Rijkswaterstaat wordt bij infrastructurele projecten nogal eens geconfronteerd met leveringsproblemen, vertragingen, kostenoverschrijdingen en lage klanttevredenheid. Rijkswaterstaat kiest meestal voor een aanpak waarbij een project verdeeld wordt in verschillende fases: een verkenning, het maken van een planstudie, het ontwikkelen van de Milieu Effect Rapportage (MER) en tenslotte het ontwerpen en bouwen. Voor elke fase wordt een andere partij betrokken. Specifieke problemen bij de uitbesteding van een MER hebben betrekking op de beperkte aansprakelijkheid van de ingenieursbureaus en op de geringe terugkoppeling van informatie over de ontwerp- en bouwfase. Immers, meestal zorgt een andere marktpartij voor het ontwerp en de uitvoering van de bouw. Rijkswaterstaat heeft geprobeerd om deze problemen te minimaliseren, maar is daar tot op heden niet in geslaagd.

In de filosofie van RWS krijgen marktpartijen steeds meer verantwoordelijkheid voor het eindresultaat. RWS stuurt op afstand en de marktpartij heeft de vrijheid om oplossingen en optimalisaties te bedenken. Dit houdt voor deze opdracht in dat in de vraagspecificatie zo min mogelijk eisen verwerkt worden. Hierdoor heeft de marktpartij zo veel mogelijk vrijheid om de MER langs eigen processen tot stand te brengen. RWS wil een maatschappelijk optimale oplossing en zoekt daarom een marktpartij die het verantwoordelijkheidsgevoel deelt om tot de meest optimale oplossing te komen. Dit betekent dat Rijkswaterstaat marktpartijen zoekt die kansen zien en waar mogelijk zelf(s)kansen creëert. Een partij die niet bang is om kennis en ervaring van andere partijen te benutten en een duidelijke visie heeft op het totstandbrengen van een MER. Een partij die graag deelt met RWS waar ze mee bezig is en die samen met de opdrachtgever tijdig risico's benoemt en beheert.

Dit is een van de redenen om bij de aanbesteding van ingenieursdiensten als pilot te kiezen voor prestatieinkoop. Een andere belangrijke reden is dat het doorgronden van de materie over de milieueffecten in een MER een ingewikkeld proces is. Het beleid van Rijkswaterstaat is erop gericht dat ingenieursdiensten worden uitbesteed. Als gevolg hiervan is er onvoldoende expertise en ervaring in huis om zelf de MER te maken. Rijkswaterstaat wil hiervoor

¹ Dit artikel is een bewerking van het artikel zoals verschenen in de Special Issue van Journal for the Advancement of Performance Information and Value (2011).

een deskundige inhuren en tevens testen of prestatieinkoop succesvol kan zijn bij de aanbesteding van engineering diensten.

Het project Extra Spuicapaciteit Afsluitdijk (ESA) is het eerste project waarbij Rijkswaterstaat prestatieinkoop toepast voor wat betreft de aanbesteding van ingenieursdiensten. Dit doet Rijkswaterstaat om beter zicht te krijgen op het ingewikkelde proces van het doorgronden van de milieueffecten en van de verschillende alternatieven in een MER. Bij ESA worden alternatieven voor de bouw van nieuwe extra spuisluizen in de Afsluitdijk onderzocht en wordt een inschatting van de milieueffecten gegeven.

De markt voor deze studies bestaat uit grote ingenieursbureaus (dezelfde partijen als in de case Essche Stroom / Waterschap Den Dommel; elders in dit boek). Deze case beschrijft het project, het aanbestedingsproces en de resultaten en conclusies van het ESA project.

D 2.2 Het project

Het project ESA is gestart om de spuicapaciteit van het IJsselmeer naar de Waddenzee te vergroten. In de Afsluitdijk bevinden zich momenteel twee spuicomplexen (bij Kornwerderzand en Den Oever). De capaciteit van de spuisluizen (voor de afvoer van water uit het IJsselmeer naar de Waddenzee) moet worden vergroot door de bouw van nieuwe sluisen. Dit is nodig omdat het waterpeil van het IJsselmeer tijdens sommige winters al een aantal keren gestegen is tot 50 cm boven Normaal Amsterdams Peil (NAP), dat is 90 cm boven het verwachte of gewenste niveau. De sluisen zijn dan niet meer in staat om tijdens eb het water naar de Waddenzee af te voeren. Klimaatverandering zal leiden tot een hogere zeespiegel (Waddenzee) en een hoger niveau van de rivieren tijdens de winter. Het verschil tussen het IJsselmeer en de Waddenzee is momenteel 50 cm tijdens eb. Als gevolg van klimaatveranderingen wordt dit teruggebracht tot ongeveer 25 cm tijdens eb in 2050. Dit betekent dat als er geen actie wordt ondernomen de afvoercapaciteit van het IJsselmeer naar de Waddenzee zal worden verminderd met 50%. Extra afvoercapaciteit is nodig omdat hogere waterstand in het IJsselmeer problemen gaat geven. Extra afvoercapaciteit zorgt ervoor dat het huidige verschil van 50 cm wordt behouden tot het jaar 2050. Daarnaast is het een goedkoper alternatief dan het bouwen van extra dijken.

De twee bestaande sluiscomplexen zijn in een slechte conditie en toe aan onderhoud. Omdat zij tijdens onderhoud niet gebruikt kunnen worden is de bouw van een nieuw complex urgent: reparatie kan namelijk alleen plaatsvinden als er voldoende afvoercapaciteit beschikbaar is. Het voorgestelde nieuwe complex biedt deze benodigde capaciteit.

Het projectteam dat verantwoordelijk is voor de realisatie van extra spuicapaciteit in de Afsluitdijk wil dan ook graag de best mogelijke oplossing realise-

ren. Dit betreft een werkend spuumiddel dat de volgende prioriteiten kent:

- uiterlijk op 31 december 2016 in bedrijf moet zijn
- binnen het taakstellende budget moet worden gerealiseerd
- garanderen van de waterkerende veiligheid en de drinkwaterveiligheid
- garanderen van overige wettelijke eisen die Bevoegd Gezag en Opdrachtgever stellen

De oplossing moet alle noodzakelijke functies tot het jaar 2100 kunnen vervullen. Naast de prioriteiten op het gebied van veiligheid en milieueffecten is er aandacht voor de esthetische waarde van het complex; vormgeving en architectuur dragen bij aan het creëren van maatschappelijk draagvlak.

Het totale budget van het ESA project is ongeveer €240 miljoen voor de realisatie en ongeveer €8 miljoen voor de totale onderzoeks- en besluitvormingsproces.

Om het nieuwe spuicomplex te kunnen realiseren zijn verschillende besluiten en vergunningen nodig. Voor drie daarvan is het nodig aan te geven welke milieueffecten een nieuw spuumiddel met zich meebrengt:

1. Het projectplan voor de Waterwet (voorheen dijkversterkingsplan voor de Wet op de waterkering) moet gemaakt worden, de provincie Friesland is hierbij bevoegd gezag.
2. Het ministerie van Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) moet een vergunning verlenen in het kader van de Natuurbeschermingswet (Nb-wet).
3. De gemeenten Wûnseradiel en wellicht Harlingen moeten (als het spuumiddel op hun grondgebied komt) hun bestemmingsplannen aanpassen.

Voor deze drie besluiten is een MER nodig. Een onderzoek naar de effecten van het complex op het milieu is van doorslaggevend belang op het verkrijgen van deze vergunningen. Een milieueffectrapportage (MER) voorziet in deze informatie. Het rapport moet inzicht geven in de gevolgen van het project voor het milieu en moet tevens milieuvriendelijke alternatieven aangeven.

Het doel dat in deze case centraal staat is het opstellen van een MER, om zo te komen tot een voorkeursalternatief. Van de opdrachtnemer wordt gevraagd straks drie eindproducten te leveren:

- een MER
- een ontwerpdossier
- een keuzedocument Voorkeursalternatief

Het beschikbare budget voor dit “subproject” is €2mln. Het ontwerp en de bouw van de sluisen zal naar verwachting worden aanbesteed in 2011.

D 2.3 Aanbestedingsproces

Rijkswaterstaat moet als overheidsinstelling voldoen aan de Europese wetgeving inzake openbare werken en diensten en de beginselen van transparantie, objectiviteit en non-discriminatie. Rijkswaterstaat is een grote afnemer van ingenieursdiensten. Om per project tijdrovende aanbestedingsprocedures te voorkomen, maakt zij gebruik van een raamcontract: leveranciers (ingenieursbureaus) zijn voorgeselecteerd en concurreren op individuele projecten. Voor deze raamovereenkomst heeft Rijkswaterstaat een Europese aanbesteding gehouden en is een aantal gekwalificeerde ingenieursbureaus gekozen. Per individueel project wordt gekozen met welk bureau gewerkt wordt. Voor het project ESA komen er binnen het raamcontract 11 mogelijke contractpartners (de grootste ingenieursbureaus in Nederland) in aanmerking voor de aanbesteding.

De raamovereenkomst elimineert de noodzaak om partijen te selecteren voor de aanbesteding. Voor het verkrijgen van het meest geschikte ingenieursbureau dat de MER gaat schrijven, kan volstaan worden met ‘gunnen op waarde’. Prestatieinkoop wordt binnen het raamcontract gebruikt. Dit betekent dat alle geselecteerde engineeringbureaus mogen deelnemen aan de gunningsfase; een selectie gebaseerd op prestaties uit het verleden is niet toegestaan.

Het ESA project is een complex project. Ten eerste vanwege het ontwikkelen van alternatieven en de bestudering van de milieueffecten, daarnaast is er druk op het tijdschema (sluizen moeten in 2016 operationeel zijn). Andere factoren zijn het aantal inschrijvers (de 11 ingenieursbureaus) en de complexiteit van het werk; het schrijven van een MER, samen met andere partijen. Daarom is Rijkswaterstaat op zoek naar een korte aanbestedingsprocedure met lage kosten en ervaren inschrijvers (in het bijzonder ervaren op het schrijven van het MER).

Prestatieinkoop minimaliseert risico's en vergroot de slagingskans om het beste en meest deskundige engineeringbureau te kiezen voor de offertefase en de realisatie van de studie. Prestatieinkoop geeft deze partij de ruimte en de verantwoordelijkheid die het nodig heeft om de klus te klaren op de beste manier, tegen de beste prijs.

Het belangrijkste doel van het project voor ESA is dat het project operationeel is in 2016; de factor tijd is doorslaggevend. Binnen het Europese recht worden opdrachten gegund op basis van prijs of op basis van de Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI). Bij EMVI speelt naast de prijs ook de kwaliteit een rol. Alle aanbestedingen bij Rijkswaterstaat op het gebied van infrastructuur gaan uit van EMVI (met andere woorden: Rijkswaterstaat besteedt geen projecten aan op basis van alleen “laagste prijs”).

De gunningscriteria voor het project ESA zijn vastgelegd in de wegingsfactoren om de EMVI te bepalen :

Prijs	25%
RAVA plan (Risicodossier en Kansendossier)	30%
Risicodossier Opdrachtnemer (technische risico's)	5%
Planningsschema	5%
Interviews met 2 sleutelfunctionarissen	35%

Rijkswaterstaat gebruikt prestatieinkoop op grotere schaal bij de Spoedaanpak (zie case 1 in deel D het boek). Grote overeenkomsten tussen ESA en de Spoedaanpak zijn hierbij : het gebruik van “Gunnen op Waarde” als methodiek, het scoren op basis van consensus, het gebruik van planning als gunningscriterium en het weglaten van prestaties uit het verleden (past performance) als selectiecriterium. Maar de aanpak van ESA verschilt op de volgende punten:

- Verschillende wegingsfactoren
- 1 score voor het risico- en kansendossier (RAVA) in plaats van 2 aparte scores
- Introductie van het risicodossier opdrachtnemer (technische risico's)
- De toegevoegde waarde van het plan laat ruimte voor reële varianten op tijd en/of budget
- Definiëring vooraf van de te interviewen personen

In het ESA project is de weging van de interviews (35%) bewust hoger dan alle andere criteria. Het verschilt hierin ook van de weging in de Spoedaanpak (20%). Verondersteld wordt dat de interviews de beste indicaties geven over de succesfactor van de realisatie van het project. De weging van de planning was lager dan in de Spoedaanpak (5% vs 10% in de Spoedaanpak) omdat de factor planning van minder belang is bij het bepalen van het beste ingenieursbureau.

In het project ESA geeft ieder teamlid een algemene beoordeling over het RAVA-plan (risico- en kansendossier), net als in de oorspronkelijke methodologie. Dit is in plaats van het afzonderlijk geven van een cijfer voor de kansendossier en het risicodossier. De Spoedaanpak laat zien dat de risico- en kansendossiers complementair zijn en dat een risicobeperkende maatregel daadwerkelijk een verschil kan maken.

Nieuw in de aanbesteding van het ESA-project is het Risicodossier Opdrachtnemer. Het “risicodossier opdrachtnemer” bevat de belangrijkste (technische) risico's van de opdrachtnemer van het project. Er staat omschreven waarom het de belangrijkste risico's zijn en wat de beheersmaatregelen voor deze risico's zijn (nota bene: de risico's die in het Risico- en

Kansendossier worden opgeschreven zijn gericht op risico's van de opdrachtgever!). Het doel van het "risicodossier opdrachtnemer" is om inzicht te krijgen in de mate waarin opdrachtnemer de scope van het project (en de daarmee samenhangende risico's) doorgrond.

Een laatste verschil tussen ESA en de Spoedaanpak is dat in het ESA-proces de twee sleutelfunctionarissen voor het project (de project manager en de projectleider MER), gekozen zijn door RWS.

De aanbestedingsprocedure startte met een algemene informatiebijeenkomst voor alle inschrijvers (11) binnen het raamcontract. Tijdens deze sessie werd de algemene informatie over het project gegeven en de aanbesteding uitgelegd. Een week later werd een speciale bijeenkomst gehouden over de 'gunning' en over het prestatieinkoopproces en wat deze betekenen voor de aanbesteding. Na beide bijeenkomsten besloten zes van de elf bedrijven om mee te doen aan het aanbestedingsproces. Tien dagen later werd met vier inschrijvers individuele inlichtingen gehouden. Twee van de zes inschrijvers trokken zich voor de individuele inlichtingen terug, omdat de voorbereidingstijd voor de aanbesteding te kort voor hen was.

Drie weken na de start van de procedure moesten de inschrijvingen afgerond zijn. Binnen een dag werden de vier documenten beoordeeld door alle leden van het ESA-projectteam. Elk teamlid beoordeelde de risico- en kansendossiers (RAVA plannen), de planningsschema's en de plannen "risicodossier opdrachtnemer" individueel en onafhankelijk. Hierna werden alle individuele scores besproken in het team. Vervolgens werden in consensus de scores voor de marktpartijen vastgesteld op elk van deze gunningscriteria.

Na de beoordeling door het projectteam vonden de interviews plaats. Per inschrijving werden twee sleutelfunctionarissen geïnterviewd: de projectleider en de deskundige op het gebied van MER. De vragen werden gemaakt op basis van de informatie uit de inschrijvingsdocumenten en de interviews werden door eenzelfde persoon geleid. Om de interviews goed te kunnen beoordelen was het gehele projectteam aanwezig bij ieder interview. De personen die de interviews beoordeelden waren dezelfde als de personen die de inschrijvingsdocumenten beoordeelden (= projectteam ESA).

Na beoordeling van de interviews werden alle scores verzameld en ingevoerd in het scoreformulier. Vervolgens werden de enveloppen met de prijzen geopend en werd de prijs op het scoreformulier ingevuld. Hierna was de Economisch Meest Voordelige Inschrijving van de aanbesteding bekend.

D 2.4 Resultaten van de aanbesteding

De onderstaande tabel toont de uitslag van de aanbesteding. De maximale waarde is de maximale optelling of aftrek van de fictieve prijs. Tussen haakjes is de score op een schaal van 2 tot 10. Bij een score van "6" is geen bijtelling of aftrek (zie tabel 12 in case D1).

Criteria	Maximale waarde (maximale fictieve aftrek van prijs)	Aanbieder 1	Aanbieder 2	Aanbieder 3	Aanbieder 4
Prijs		Niet ter onthulling	Niet ter onthulling	Niet ter onthulling	Niet ter onthulling
Ranking op basis van prijs		3	2	1	4
Risico- en kansendossier	€ 600.000	€300.000 (4)	-€450.000 (9)	€450.000 (3)	€300.000 (4)
Risicodossier opdrachtnemer (technische risico's)	€ 100.000	€50.000 (4)	-€75.000 (9)	€75.000 (3)	€50.000 (4)
Planning	€ 100.000	€100.000 (2)	-€50.000 (8)	€50.000 (4)	€0 (6)
Interviews	€ 700.000	€0 (6)	-€350.000 (8)	€0 (6)	€175.000 (5)
Fictieve aftrek op basis van kwaliteitscriteria		€ 450.000-	€ 925.000	€ 575.000-	€ 525.000-
Ranking op basis van kwaliteitscriteria		2	1	4	3
Overall ranking		3	1	2	4

Figuur 31: Resultaten van de aanbesteding van ESA

De Economisch Meest Voordelige Inschrijving van de aanbesteding was de combinatie van DHV en Arcadis. Zij hebben kennis en ervaring gebundeld en bleken veruit de beste met zeer goede scores op alle aspecten: risico- en kansendossier (RAVA), scopedocument, planning en interviews. De prijs van de combinatie DHV/Arcadis was de tweede laagste prijs. Rijkswaterstaat is er zo van overtuigd dat zij voor de beste kwaliteit tegen een concurrerende prijs hebben gekozen. Binnen de vier inschrijvingen bleek overigens een grote spreiding in prijs variërend van €900.000 tot €1.600.000; allen ver onder het budget van 2 miljoen euro.

Een ander opvallend feit was het significante verschil in denkpatroon. Het klassieke denken vanuit opdrachtnemer versus het denken vanuit de waarde voor de cliënt, was vooral terug te zien in het Value Added Plan (kansendossier). DHV Arcadis had een aantal zeer goede ideeën over het MER-proces en de deelname van de stakeholders (betrokkenheid van management). Bovendien was in hun planning het schrijven van de MER in 12 maanden afgerond in plaats van de voorgestelde 15 maanden.

De scores op de interviews en de planning waren minder onderscheidend dan de risico- en kansendossiers. De interviews gaven veel informatie over de inhoud van de inschrijvingen en het inzicht van de inschrijver in het project. Alle inschrijvers scoorden hier redelijk tot zeer goed. Hetzelfde gold voor de planning. Alle gevraagde informatie was goed verwerkt in de planning van alle inschrijvers. Het risicodossier opdrachtnemer en de planning gaven inzicht in het begrip van de bedrijven op de project scope.

Evaluatie van de aanbesteding laat zien dat de ingenieursbureaus positief waren over het gebruik van prestatieinkoop (Significant, 2010). De marktpartijen waarden het dat Rijkswaterstaat naar betere inkoopmethoden zoekt en zijn enthousiast dat ze meer van zichzelf kunnen laten zien en zich daardoor

beter kunnen onderscheiden van andere concurrenten. De inschrijvers vonden de gebruikte criteria (risico- en kansendossier, planningen interviews) prima, hoewel enkele opmerkingen werden gemaakt over het aanwijzen van de sleutelfunctionarissen binnen het project. De inschrijvende partijen vonden het van groot belang dat zij training krijgen in de inkoopmethodiek.

D 2.5 Conclusie en verdere uitvoering van Rijkswaterstaat

De toepassing van prestatieinkoop was onderscheidend bij de selectie van het beste ingenieursbureau. De methodiek resulteerde in een partner die tegen een lagere kostprijs, een korter tijdschema, en met meer innovatieve ideeën dan het projectteam van Rijkswaterstaat het project kan uitvoeren. Dit versterkt de andere resultaten van de prestatieinkoop methodiek in de Verenigde Staten en de vorige Nederlandse projecten. Uit de evaluatie van de aanbestedingsprocedure blijkt dat ingenieursbureaus het gebruik van prestatieinkoop waarderen.

Het voorlopige resultaat van de veronderstelling dat prestatieinkoop ook succesvol is op het gebied van ingenieursdiensten is positief. Dit toont aan dat de methodiek vaker gebruikt zou kunnen worden in het kader van het contracteren van ingenieursbureaus; de methodiek verduidelijkt de opdrachten! Binnen het raamcontract start Rijkswaterstaat binnenkort met nog een aantal opdrachten voor de aanbesteding van ingenieursdiensten met behulp van prestatieinkoop.