

Provinciale Staten van Zeeland  
t.a.v. de voorzitter

**Onderwerp**  
Evaluatie Thermphos

**Zaaknummer**  
154508

**Behandeld door**

**Verzonden**

Middelburg, 24 mei 2022

Geachte voorzitter,

Hierbij bieden wij u de evaluatie aan van het project 'Sanering voormalig Thermphos terrein'. De gezamenlijk financiers van dit project, zijnde het Rijk, North Sea Port en de Provincie Zeeland hebben het adviesbureau AT Osborne opdracht verstrekt voor het uitvoeren van deze evaluatie. De resultaten van de evaluatie zijn opgenomen in bijgevoegd boekwerk(je), getiteld: 'Expeditie Thermphos, van crisis naar beheerst uitgevoerde sanering'.

Hieronder worden in het kort de opdracht, de conclusies en aanbevelingen van de evaluatie weergegeven. Naar aanleiding van deze conclusies en aanbevelingen is het standpunt van ons college verwoord. Voor een volledig overzicht verwijzen wij u graag naar de rapportage 'Expeditie Thermphos, van crisis naar beheerst uitgevoerde sanering'.

#### Opdracht

Door de financiers is aan AT Osborne de volgende opdracht verstrekt:

"Welke lessen zijn er te trekken uit het verloop van het project, met betrekking tot de samenwerking, aansturing en besluitvorming op het project". Deze hoofdvraag is door AT Osborne uitgewerkt in 7 deelvragen en deze vragen zijn in de bijgevoegde rapportage van een antwoord voorzien.

#### Rapportage AT Osborne

AT Osborne constateert in haar rapportage dat de sanering van het voormalig Thermphos-terrein een uniek project is geweest dat succesvol is afgerond. Het saneren van een fosforfabriek is in de gehele wereld nog niet op deze wijze uitgevoerd. Duidelijk is dat de saneringsoperatie er geen was van een reguliere projectaanpak. Vooral in de beginfase is er door onder andere onvoldoende budget en een contractvorm die niet paste bij het werk een situatie ontstaan waarbij telkens zowel werkinhoudelijke als financiële tegenvallers optraden en het project niet stuurbaar bleek.

In de evaluatie heeft de focus gelegen op de bestuurlijke aansturing en besluitvorming door partijen. Hierbij is gekeken naar de impact van deze aansturing en besluitvorming op de aanpak en uitvoering van de saneringsoperatie van het voormalig Thermphos-terrein. AT Osborne constateert dat dit partijen kan helpen om in de toekomst zo mogelijk nieuwe omvangrijke samenwerkingstrajecten nog beter te kunnen uitvoeren.

De evaluatie richt zich op de periode van 10 oktober 2014 (ondertekening turn-key overeenkomst) tot en met eind december 2020 (afronding fysieke sanering).

AT Osborne geeft aan dat achteraf gezien de conclusies niet los gezien kunnen worden van de grote verschillen tussen de TKO-fase en de SOK-fase. Deze fasen verschillen niet alleen sterk in de wijze van organisatie, samenwerking en besluitvorming tussen partijen, maar ook in de aard van de opgave, de wijze waarop de opgave contractueel is geregeld en de wijze waarop de uitvoering wordt aangestuurd. Binnen de TKO-fase en de SOK-fase (en met name in de SOK-fase) zijn er weinig

wijzigingen in de wijze van organisatie, samenwerking, besluitvorming en aansturing van de uitvoeringsorganisatie. Echter, juist in de overgangperiode tussen de TKO-fase en de SOK-fase in 2017, zijn er op deze gebieden cruciale wijzigingen doorgevoerd.

#### Conclusies van de evaluatie

De conclusies van het onderzoek zijn opgedeeld in drie hoofdthema's:

##### A. Inzicht in aard en omvang van de opgave

De omvang en complexiteit van de saneringsopgave zorgen in het begin in brede kring voor onduidelijkheid. Zowel over hoe de werkzaamheden moeten worden uitgevoerd (onduidelijk was wat men zou aantreffen), als over de benodigde omvang van de beheerorganisatie en het projectbudget. De oorzaak hiervan is gelegen in de uniciteit van de opgave en een combinatie van technische, juridische, financiële en handhavingsvraagstukken. De meerkosten van de sanering komen bij provincie Zeeland en Zeeland Sea Port te liggen, doordat er na het faillissement van Thermphos onvoldoende middelen zijn voor de sanering en de beheerskosten doorlopen. Daarnaast zorgt het ontbreken van een draaiboek 'uitgebruikname en ontmanteling', voor onvoldoende inzicht in de meest geschikte aanpak hiervoor.

Ondanks de onzekere scope en aanpak van de opgave is de sanering van het terrein aanbesteed als project met een turn-key overeenkomst voor het veiligstellen (fase 1a en b: 'Gevaarvrij maken') en saneren (fase 2: 'Ontmanteling en sanering'). Dit wekt ten onrechte de indruk dat de opdrachtnemer fase 1a, 1b en fase 2 van de sanering voor de vaste prijs van € 21,5 mln. uit kan voeren

Met de kennis van nu kan worden gesteld dat de provincie, Zeeland Sea Port en directie van Van Citters Beheer in de TKO-fase voor een wel haast onmogelijke opgave hebben gestaan, waarbij bleek dat de opdrachtnemer niet binnen budget en tijdsplanning kon blijven. Ondanks een bestaande overeenkomst uit 2014 tussen Provincie en Zeeland Sea Port ontstaat er discussie over verdeling van de meerkosten welke leidt tot vergaande juridisering. De opgave blijft regionaal omdat (herhaalde) beroepen op het Rijk en de EU geen resultaat hebben gehad. Pas eind 2016 wordt er met succes een beroep gedaan op het Rijk om een bijdrage te leveren aan de oplossing welke in juni 2017 leidt tot het aanstellen van de Commissie Samsom.

Bij de start van de SOK-fase waren het inzicht in de aard en omvang van de opgave (door gedetailleerde beschrijvingen in het Plan van Aanpak 2017) en het beschikbare budget wel voldoende om de sanering in beginsel projectmatig en kosteneffectief (niet budgetgestuurd) aan te pakken. De uitvoeringsorganisatie VCB kan echter ook in deze fase niet volledig risicodragend werken, omdat de risico's nog niet voldoende duidelijk zijn om geheel af te prijzen.

##### B. Organisatie, samenwerking, besluitvorming en aansturing

De grote verschillen tussen TKO- en SOK-fase laten zien dat wanneer opdrachtgevers niet kunnen voorzien in de juiste randvoorwaarden om een opgave te realiseren dat grote nadelige gevolgen heeft voor zowel de onderlinge samenwerking en besluitvorming als voor de samenwerking met en aansturing van de uitvoerende organisatie(s). Ten tijde van de TKO zijn de randvoorwaarden voor een projectmatige aanpak niet vervuld; in de SOK-fase wel.

De belangrijkste randvoorwaarden die pas voor de start van de SOK-fase waren ingevuld zijn: een heldere scope en gedegen plan van aanpak. Een nieuw ingerichte uitvoeringsorganisatie met grotere slagkracht (hetgeen leidt tot meer kostenefficiëntie) en de mogelijkheid om delen van het werk opnieuw aan te besteden. Een bij de opgave passend budget, mede door inmenging van het Rijk (Commissie Samsom). Een bij de opgave passende governance beschreven in de SOK (getekend april 2018). Een bij de opgave passend besef dat 'saneren doe je samen' uitdraagt.

In de SOK-fase is aansturing door de financiers van de uitvoeringsorganisatie gericht geweest op de bewaking van scope, tijd en geld en niet op de inhoudelijke aanpak van de sanering. De organisatie en samenwerking tussen de financiers heeft in deze fase goed gefunctioneerd en binnen budget tot een succesvolle eindmijlpaal geleid.

##### C. Wet- en regelgeving, vergunningverlening en samenwerking met VTH-instanties

In de saneringsopgave is er soms verschil van inzicht over de invulling geweest omtrent het kunnen voldoen aan vergunningeisen en het voldoen aan de wetgeving omtrent arbeidsomstandigheden. Zeker is dat de uitvoeringsorganisatie het voldoen aan de wet- en regelgeving én vergunningsvoorwaarden als lastig heeft ervaren.

In gevallen van vermeende tegenstrijdigheid in regelgeving voor arbeidsomstandigheden (zoals in de situatie sanering fosforleiding met asbestpakkingen, waarbij de afzonderlijke regelgeving voor omgang met fosfor en met asbest toegepast moet worden) hebben gespecialiseerde handhavers de ruimte om onder de randvoorwaarde “veilig werken” akkoord te gaan met een werkwijze en bijbehorende persoonlijke beschermingsmiddelen. Dergelijke vraagstukken kunnen niet worden opgelost met een overkoepelende vergunning, aangezien de wetgeving en handhaving naast deze vergunning steeds van toepassing blijft. Daarnaast is toezicht en handhaving belegd bij afzonderlijke instanties, die elk op een eigen gebied toezicht houden en handhaven.

Gerichte samenwerking tussen opdrachtgevende partijen en VTH-instanties kan een extra bijdrage geven aan informatievoorziening en snelheid van afhandeling van dilemma's, zo laat de inzet van een Regieteam en een Coördinatie Team Vergunningen zien.

Het gaat daarbij niet om het maken van inhoudelijke keuzes (dat is en blijft het primaat van de toezichthouders), maar om een bijdrage aan het proces waarin deze keuzes gemaakt worden. De VTH-instanties behouden nadrukkelijk hun eigenstandige positie en verantwoordelijkheid.

### Aanbevelingen

AT Osborne doet op basis van de bovenstaande conclusies aanbevelingen per hoofdthema aan de financiers.

#### A. Inzicht in aard en omvang van de opgave

1. Het is van belang bij complexe saneringsopgaven de fase van budgettekort en crisismanagement te beperken en te realiseren dat deze fase nog niet projectmatig kan worden aangepakt. Onderzoek of voor BRZO-ondernemingen wet- en regelgeving kan worden opgesteld waardoor bij een faillissement:
  - a. Financiële middelen beschikbaar zijn (afgescheiden van de onderneming) voor de ontmanteling en sanering;
  - b. Een actueel draaiboek 'uitgebruikname en ontmanteling' beschikbaar is, waarmee tijdverlies en onjuiste besluiten worden beperkt;
  - c. Duidelijk is welke organisatie verantwoordelijk is om de sanering uit te laten voeren.
2. Een budget dat te laag is voor de realisatie van een project, leidt niet tot meer kostenefficiënt werken, maar juist tot grotere inefficiëntie en daarmee vergroting van de omvang van het financieel tekort. Zorg daarom (voor aanbesteding) voor evenwicht tussen het beschikbare budget en de raming van de opgave.
3. Voor een gegadigde (in een aanbesteding) moet het mogelijk zijn een realistische aanbieding op te stellen om het gehele werk projectmatig te realiseren. Opdrachtgevers dienen kritisch te zijn in hoeverre een opdrachtnemer bekend is met het terrein en/of een betrouwbare inschatting van de werkzaamheden kan maken. Als er nog geen realistische vaste inschrijfsom mogelijk is, maak dan een gedegen afweging tussen doorzetten van de aanbesteding met een contract tegen een vaste prijs en de mogelijkheid om een contractvorm te kiezen waarbij in regie wordt gewerkt (totdat de opgave duidelijk is en het resterende werk tegen een vaste prijs aangeboden kan worden).

#### B. Organisatie, samenwerking, besluitvorming en aansturing

4. Een project met een hiervoor geschikte organisatiestructuur en goede besluitvorming en samenwerking tussen overheden en marktpartijen wordt pas mogelijk als de overheden tijdig hebben voorzien in de randvoorwaarden voor projectmatig werken.
5. Zet het onderwerp 'samenwerken' als regulier punt op de agenda van de overleggen tussen de financiers onderling en tussen de financiers en de uitvoeringsorganisatie. Maak tijd om naast de reguliere projectaspecten te reflecteren op de samenwerking.
6. Evalueer de kwaliteit van de samenwerking op reguliere momenten, in ieder geval ten tijde van een faseovergang. Betrek hierin zowel aspecten die goed gaan in de samenwerking als aspecten die kunnen worden verbeterd.
7. Zodra er tekenen van een patstelling/herhaling van zetten tussen overheden zichtbaar worden, gaan de uiteindelijke kosten omhoog. Wees waakzaam als overheden verantwoordelijkheden naar elkaar blijven schuiven. Benoem deze situatie en kom tot een oplossing (die komt niet vanzelf).
8. De inzet van een special purpose vehicle zoals Van Citters Beheer is geschikt voor een complexe (politiek gevoelige) opgave als de sanering van Thermphos, mits deze voldoende geëquipeerd en gemandateerd is om de haar toebedeelde opgave met succes te realiseren.
9. Al vanaf de start van de SOK-fase heeft de organisatie veel tijd en aandacht besteed aan effectieve interne en externe communicatie op en rondom de saneringsopgave. Deze open communicatie is het project, dat altijd onder een vergrootglas heeft gelegen, ten goede gekomen.

### C. Wet- en regelgeving, vergunningverlening en samenwerking met VTH-instanties

10. Indien de noodzakelijke vergunningen op een onderdeel conflicterende voorwaarden hebben met de wet arbeidsomstandigheden, is aanvullende inzet van de opdrachtgever (samenwerkende overheden) wenselijk, vanwege de betere entree op verschillende niveaus bij de VTH-organisaties. Uit deze evaluatie komen de volgende benaderingen naar voren:

11. Ga door met de inzet van een coördinatieteam vergunningen (namens de opdrachtgevende overheden), die bij ogenschijnlijke conflicterende vergunningsvoorwaarden op managementniveau afstemt met de VTH-organisaties.

12. Analyseer nogmaals de situaties die zich hebben voorgedaan bij de sanering Thermphos, waarin sprake lijkt te zijn geweest van conflicterende regelgeving. Stel vast of dit voldoende binnen de bestaande wetgeving kan worden opgelost. Of dat hiervoor een aanvullend proces moet worden ingericht.

#### Standpunt college

Wij kunnen ons, met uitzondering van het hieronder vermelde, vinden in de conclusies en aanbevelingen gedaan door AT Osborne in de evaluatie 'Expeditie Thermphos, van crisis naar beheerst uitgevoerde sanering'.

In een volgende (complexe) saneringsoperatie of (complex) samenwerkingsproject zullen wij de aanbevelingen waar nodig opvolgen. Zoals u kunt lezen zijn we daarbij ook afhankelijk van toekomstige partners, maar zullen wij deze aanbevelingen actief inbrengen in de voorbereiding tot de samenwerking.

De aanbeveling onder punt 1 zullen wij expliciet met het Rijk – als medefinancier van de saneringsoperatie – gaan bespreken. Dit is een aanbeveling die niet op regionaal niveau kan worden uitgevoerd, maar besluitvorming op rijksniveau vereist. Voor vergunninghouder van een kernreactor bestaat al zo'n verplichting in de Kernenergiewet.

Wij hebben bedenkingen over de conclusie van AT Osborne (inzicht en aard en omvang van de opgave) over de rol van de opdrachtnemer in de TKO-fase. AT Osborne stelt dat ten onrechte de indruk is gewekt dat de opdrachtnemer van de sanering deze voor de vastgestelde vaste prijs van € 21,5 miljoen kan uitvoeren, ondanks de onzekere scope en aanpak van de opgave.

Wij staan hierbij op het standpunt dat in de voorbereiding voor de aanbesteding van de TKO-fase een zeer zorgvuldig traject is gevoerd en we partijen alle ruimte hebben gegeven om de situatie voldoende in kaart te brengen. Er is steeds intensief en voortdurend samengewerkt en afgestemd met de opdrachtnemer. Opdrachtnemer was overigens zeer goed bekend met de situatie op het Thermphos terrein. Deze bekendheid met het terrein en de problematiek was één van de afwegingscriteria voor de uiteindelijke keuze voor de TKO opdracht.

De uiteindelijke scope voor de TKO is bepaald rekening houdend met de financiële middelen die beschikbaar waren vanuit de boedel van Thermphos. De aanpak van de sanering, met name het fosfordeel, is in de voorbereiding van de TKO zorgvuldig uitgewerkt. Dat het in de praktijk anders liep, was vooraf niet ingeschat en verwacht. Hierdoor is veel tijd verloren gegaan en is het vertrouwen dat de aannemer de sanering tot een goed einde zou brengen verdwenen.

Voor toekomstige aanbestedingen kan deze evaluatie van invloed zijn op de te kiezen aanbestedingsvorm.

Uiteraard zijn wij het wel volledig eens met de hiermee samenhangende aanbeveling vermeld onder 3. Wij zullen in de toekomst in een voorkomend geval hieraan dan ook uiteraard gevolg geven.

Wij gaan ervan uit dat wij u met deze evaluatie van de drie financierende partijen van het project 'Sanering voormalig Thermphos terrein' voldoende hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

Gedeputeerde Staten,

Drs. J.M.M. Polman, voorzitter

A.W. Smit, secretaris

**Bijlagen:**

1. Evaluatie Thermphos (boekwerkje)

U wordt verzocht om in uw correspondentie steeds het zaaknummer te vermelden.