

PROCESEVALUATIE LEEGHWATERBRUG

Provincie Noord-Holland

DECEMBER 2021



Contactpersoon

PATRICK KALDERS
senior adviseur

Arcadis Nederland B.V.
Postbus 220
3800 AE Amersfoort
Nederland

INHOUDSOPGAVE

MANAGEMENTSAMENVATTING	5
1 INLEIDING	9
1.1 Aanleiding en doel van de evaluatie	9
1.2 Evaluatievragen	9
1.3 Verantwoording van onderzoek	10
1.4 Leeswijzer	11
2 RECONSTRUCTIE PROJECT LEEGHWATERBRUG	12
3 PERCEPTIES & VERWACHTINGEN	16
3.1 Duidelijke en gedeelde eisen en wensen	16
3.2 Heldere verwachtingen	16
4 AFSPRAKEN	18
4.1 Heldere opdracht	18
4.2 Rolverdeling	19
4.3 Risicoverdeling	20
4.4 Conflictbeheersing	20
5 SAMENWERKING & GEDRAG	21
5.1 Werken aan gezamenlijke doelen	21
5.2 Rolvastheid	22
5.3 Cultuur van samenwerken (vertrouwen en elkaar helpen)	23
5.4 Communicatie	23
6 WERKZAAMHEDEN	25
6.1 Effectiviteit	25
6.2 Acceptatie	25
6.3 Planning	25
7 AANBEVELINGEN	27
7.1 Top 8 aanbevelingen	27
7.2 Verbeterrichting 1: Relationale sturing en condities ('zachte' factoren)	28
7.3 Verbeterrichting 2: Contractuele sturing en condities ('harde' factoren)	33

BIJLAGEN

BIJLAGE A UITWERKING EVALUATIEKADER

38

COLOFON

40

MANAGEMENTSAMENVATTING

Aanleiding, doel en onderzoeksvraag

De Leeghwaterbrug is een verkeersbrug in de provinciale weg N242 over het Noordhollandsch Kanaal en onderdeel van de belangrijke zuidelijke rondweg van Alkmaar. Van 2016 tot en met 2021 is gewerkt aan de renovatie en vervanging van de brug. Om diverse redenen is de planning om de brug in 2017 op te leveren niet gehaald. De gedeputeerde Mobiliteit en Bereikbaarheid en de Directie Beheer en Uitvoering (B&U) van de provincie Noord-Holland hebben de wens geuit en de toezegging gedaan om een evaluatie uit te voeren van het project Leeghwaterbrug en de daarbij behorende processen. Arcadis heeft de evaluatie uitgevoerd in de periode van juli 2020 t/m juli 2021.

Het doel van de evaluatie is lerend en niet verantwoordend. Het is de bedoeling om samen met alle betrokkenen lessen te trekken uit het project. De provincie wil de 'lessons learned' van de evaluatie gebruiken bij andere aanbestedings- en uitvoeringstrajecten. De focus van de evaluatie is daarmee breder dan alleen het project Leeghwaterbrug.

De centrale vragen in de evaluatie zijn:

1. Wat ging er goed en wat kon er beter?
2. Wat is nodig om het volgende keer beter te doen?
3. Hoe zorgen we ervoor dat de lessen uit de evaluatie kunnen worden meegenomen in toekomstige projecten?

Methodiek en verantwoording

De evaluatie is uitgevoerd in twee fasen:

1. Fase 1: In deze verkennende fase is de inhoud, scope en aanpak van de evaluatie bepaald en een plan van aanpak voor de evaluatie opgesteld. In deze fase is de aanpak afgestemd met de nauw betrokken stakeholders.
2. Fase 2: In deze fase is de evaluatie daadwerkelijk uitgevoerd en zijn de evaluatievragen beantwoord.

Om de evaluatievragen te kunnen beantwoorden zijn verschillende methoden toegepast. Allereerst is er een brede interviewronde gehouden met de partijen betrokken bij het project. Het gaat om het projectteam van de provincie Noord-Holland, de opdrachtnemer, het functionele netwerk (betrokken gemeenten) en overige stakeholders (zoals omwonenden en de vaarweggebruiker). In totaal zijn 20 interviews gehouden. Gedurende de evaluatie is veel aandacht uitgegaan naar het meenemen van alle betrokken partijen, zowel de betrokkenen binnen de provincie als de stakeholders in de omgeving. Binnen de provincie is een implementatieteam opgericht. Het doel van het Implementatieteam was om te helpen bij het opstellen van de aanbevelingen en het doorgeven en implementeren van de lessons learned binnen de provincie. Samen met het implementatieteam is een analyse uitgevoerd op basis van de opgehaalde informatie uit de interviewronde. De resultaten van deze analyse zijn vervolgens afgestemd met de belangrijkste stakeholders: de gemeente als bevoegd gezag en de opdrachtnemer. Om tot concrete lessen te komen, is vervolgens een 'lessons learned en borgingssessie' georganiseerd met het implementatieteam.

Lessons learned

In de procesevaluatie is het project Leeghwaterbrug geanalyseerd op vier criteria: Percepties & verwachtingen, Afspraken, Samenwerking & gedrag, en Werkzaamheden. Voor ieder van deze criteria zijn verschillende lessen geformuleerd:

Percepties & verwachtingen:

- Les 1: Eisen van stakeholders in de aanloop tot het project moeten voldoende worden vertaald in het contract.
- Les 2: Zorgvuldige overdracht binnen de provincie is van groot belang voor de rest van het project.
- Les 3: Bij de start van het project moet de staat van het object scherp in beeld zijn gebracht.
- Les 4: Let op de druk die vanaf de start wordt gelegd op budget en planning, zowel bij provincie als bij opdrachtnemer.

Afspraken:

- Les 5: Selectie- en geschiktheidseisen moeten voldoende streng zijn om de benodigde kennis, kunde en competenties te kunnen contracteren.
- Les 6: Aanbestedingsdossier moet op alle punten scherp en volledig zijn.
- Les 7: Juiste aanbestedingsvorm met voldoende diepgang en dialoog is essentieel voor een heldere opdracht.
- Les 8: Nieuwe werkwijze provincie kan van invloed zijn op de zuiverheid in de interne rolverdeling.
- Les 9: Rolverdeling tussen partijen moet duidelijk zijn.
- Les 10: Risicoverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer moet helder zijn.
- Les 11: Risico's moeten voldoende scherp worden ingeschat.
- Les 12: Escalatiemodel moet worden ingezet om problemen ook echt op te lossen.

Samenwerking & gedrag:

- Les 13: Samenwerking is nodig tussen de meest betrokken partijen, nog beter is toewerken naar partnership.
- Les 14: Veel personele wisselingen met gebrekkige overdracht kan ertoe leiden dat problemen blijven bestaan.
- Les 15: Door bepaalde personele wisselingen kan ook positieve verandering ontstaan.
- Les 16: Handel bij negatieve SCB-toetsen rolvast (conform SCB-werkwijze) en ga niet helpen.
- Les 18: Er moet sprake zijn van interne samenwerking op basis van vertrouwen.
- Les 19: Structurele aandacht besteden aan de relationele kant van het project en investeren in relaties, gezamenlijk doel, vertrouwen en samenwerking.
- Les 20: Externe communicatie: duidelijke afstemming nodig tussen partijen voor tijdige communicatie met omgeving.

Werkzaamheden:

- Les 21: Alle aspecten moeten bij uitvoering op orde zijn, van integraal ontwerp en veilig werken tot de relatie met de onderaannemer.
- Les 22: Er moet acceptatie zijn bij alle stakeholders in de omgeving voor eventuele problemen en omgevingseffecten (verkeersoverlast).
- Les 23: Alleen met een goede voorbereiding en weinig tegenslagen kan een uiterst ambitieuze planning worden gehaald.

Aanbevelingen

Met behulp van een root cause analyse zijn de onderliggende oorzaken geanalyseerd om op basis daarvan aanbevelingen te formuleren. Op deze manier zijn de lessen naar een hoger abstractieniveau gebracht waardoor ze toegepast kunnen worden op andere risicovolle infrastructurele projecten. Bij de root cause analyse is gebruik gemaakt van de verbeterpunten die in de interviewronde en door het Implementatieteam naar voren zijn gebracht.

De verbeterpunten zijn geclusterd tot verbeterrichtingen. Uit de analyse zijn twee centrale verbeterrichtingen gekomen:

1. Relationele sturing en condities ('zachte' factoren);
2. Contractuele sturing en condities ('harde' factoren).



Figuur 1 Aanbevelingen

Per verbeterrichting is een aantal hoofdaanbevelingen gedefinieerd, die vervolgens verder zijn gespecificeerd in verschillende sub-aanbevelingen. Hieronder volgt een opsomming van de aanbevelingen.

Hoofdaanbeveling 1: Besteed voldoende aandacht aan de relationele sturing en condities en vertrouw niet volledig op het contract

Verbeterrichting 1: Relationele sturing en condities

Hoofdaanbeveling 2: Zorg voor vertrouwen en open communicatie binnen de provincie: tussen afdelingen, binnen het projectteam en met bestuur en management

- Aanbeveling 2.1: Maak afspraken over hoe en op welke aspecten het bestuur en management worden geïnformeerd.

Hoofdaanbeveling 3: Zorg voor een stevige vertrouwensrelatie met de opdrachtnemer en andere partijen in de keten

- Aanbeveling 3.1: Investeer bij de start van het project in het leggen van een vertrouwensbasis voor de samenwerking.
- Aanbeveling 3.2: Organiseer een gezamenlijke Project Start Up van opdrachtgever en opdrachtnemer.
- Aanbeveling 3.3: Monitor en verbeter de samenwerking gedurende het project door regelmatig te evalueren.
- Aanbeveling 3.4: Hanteer een duidelijk escalatiemodel en spreek hier uitgebreid over zodat escalatie ook wordt ingezet als dat nodig is voor het project.
- Aanbeveling 3.5: Organiseer een vaste projectlocatie met een duidelijke overlegstructuur.

Hoofdaanbeveling 4: Zorg voor een vertrouwensrelatie met de stakeholders en communicatie met de omgeving

- Aanbeveling 4.1: Voer samen met de opdrachtnemer een stakeholderanalyse uit aan het begin van ieder project en maak een rolverdeling.
- Aanbeveling 4.2: Stel een participatie- en communicatieplan op met duidelijke afspraken over de mate van participatie.
- Aanbeveling 4.3: Planningsmanagement van opdrachtgever en opdrachtnemer waarin je gezamenlijk kijkt wat nodig is voor het doorlopen van een goed proces met aandacht voor de omgeving.
- Aanbeveling 4.4: Strategisch Omgevingsmanagement (SOM) met voldoende aandacht voor het KES-proces.

- Aanbeveling 4.5: Maak gebruik van een interactieve projectwebsite of een digitaal stakeholderplatform in het kader van de Omgevingswet.
- Aanbeveling 4.6: Zet op cruciale rollen in het project eigen provinciebewoners in die capaciteit zijn.

Verbetering 2: Contractuele sturing en condities

Hoofdaanbeveling 5: Zorg bij risicovolle projecten voor een passende contractvorm en voldoende dialoog tijdens de aanbestedings- en contractfase

- Aanbeveling 5.1: Analyseer het project en zorg dat je als opdrachtgever weet wat er nodig is; zorg daarbij voor passende en SMART-geformuleerde geschiktheids- en selectie-eisen.
- Aanbeveling 5.2: Valideer vraag en aanbod direct na gunning.
- Aanbeveling 5.3: Richt een zorgvuldig aanbestedingsproces in met voldoende ruimte voor dialoog.
- Aanbeveling 5.4: Hanteer een eenduidig afwegmodel om (onderbouwd) te komen tot een te hanteren contract- en aanbestedingsvorm, die het beste past bij de unieke kenmerken en risico's van het project.
- Aanbeveling 5.5: Denk bij het opstellen van het contractbeheersplan expliciet na over hoe je de rol van opdrachtgever wilt invullen en hoe je de rolzekerheid borgt tijdens de contractbeheersing.

Hoofdaanbeveling 6: Zorg bij risicovolle projecten voor voldoende flexibiliteit (speelruimte op gebied van budget, planning en mensen)

- Aanbeveling 6.1: Zorg bij uiterst complexe en risicovolle projecten voor de benodigde speelruimte op gebied van planning, budget en mensen.

Hoofdaanbeveling 7: Zorg bij risicovolle projecten voor een passende mate van projectsturing (inclusief omgevingsmanagement) en projectbeheersing

- Aanbeveling 7.1: Faciliteer in de fase na gunning regelmatig gezamenlijke sessies tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

Hoofdaanbeveling 8: Blijf leren: training en workshops over nieuwe contractvormen, effectieve teams en werkwijzen

- Aanbeveling 8.1: Laat een bouwjurist workshops faciliteren voor projectmedewerkers waarin aandacht wordt besteed aan de UAV-gc versus een aantal conflictgevoelige paragrafen.
- Aanbeveling 8.2: Faciliteer een workshop of presentatie Systeem Gerichte Contractbeheersing.

Voor een nadere uitwerking van de aanbevelingen wordt verwezen naar de speciale pdf: "Van opdrachtverlening tot uitvoering van risicovolle infrastructurele projecten – hoe pak ik dat aan?" (zie ook hoofdstuk 7 in dit rapport).

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding en doel van de evaluatie

De Leeghwaterbrug is een verkeersbrug in de provinciale weg N242 over het Noordhollandsch Kanaal en onderdeel van de belangrijke zuidelijke rondweg van Alkmaar. Naast ontsluiting voor Alkmaar-oost is de N242 een essentieel wegtraject richting Heerhugowaard, en verder richting zowel het noorden als het oosten. De weg vormt een van de drukste punten in het provinciale wegennetwerk.

De Leeghwaterbrug bestaat uit twee aparte beweegbare basculebruggen met 4 overspanningen. De brug is gelegen in de bebouwde kom van de gemeente Alkmaar. Op de noordelijke Brug A rijdt het verkeer naar het westen richting Alkmaar zuid en de A9. Op de zuidelijke brug B rijdt het verkeer in oostelijke richting naar Alkmaar oost en Heerhugowaard.

In opdracht van de provincie is brug B gerenoveerd en brug A vervangen. De aanbesteding van de werkzaamheden vond plaats in 2016 en in de zomer van 2017 is gestart met de werkzaamheden. De oplevering was oorspronkelijk gepland in 2018. Om diverse redenen is deze planning niet gehaald is het project in 2021 opgeleverd. De gedeputeerde Mobiliteit en Bereikbaarheid en de Directie Beheer en Uitvoering (B&U) van de provincie Noord-Holland hebben de wens geuit om een evaluatie uit te voeren van het project Leeghwaterbrug en de daarbij behorende processen. De gedeputeerde heeft aan Bedrijvenvereniging Boekelermeer toegezegd het project grondig te evalueren. Het doel van de evaluatie is lerend en niet verantwoordend. Het is de bedoeling om samen met alle betrokkenen lessen te trekken uit het project. De provincie wil de 'lessons learned' van de evaluatie gebruiken bij andere aanbestedings- en uitvoeringstrajecten. De focus van de evaluatie is daarmee breder dan alleen het project Leeghwaterbrug.

1.2 Evaluatievragen

De centrale vragen in de evaluatie zijn:

1. Wat ging er goed en wat kon er beter?

Hierbij richt de evaluatie zich op de wijze waarop de processen binnen de vier onderdelen zijn ingericht, hoe is omgegaan met deze processen ten tijde van cruciale momenten in het uitvoeringstraject en de manier van samenwerken? Daarbij gaat het zowel om de interne samenwerking als de samenwerking met andere partijen.

2. Wat is nodig om het volgende keer beter te doen?

Welke lessen komen naar voren en welke aanpassingen zijn nodig? Hierbij gaat het vooral om de lessen die getrokken kunnen worden. Daarbij wordt ook gekeken naar soortgelijke projecten en wat er moet gebeuren om de lessen in de praktijk te kunnen brengen.

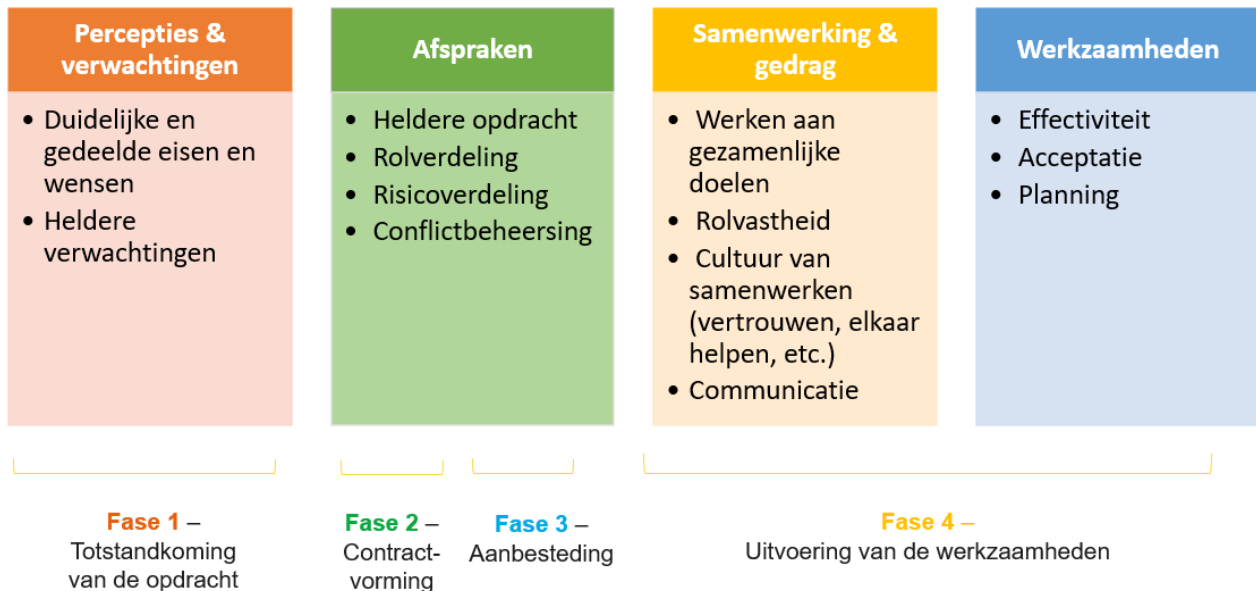
3. Hoe zorgen we ervoor dat de lessen uit de evaluatie kunnen worden meegenomen in toekomstige projecten?

Hierbij gaat het om de waarborgen die zijn aan te brengen, zodat de lessen hun weg vinden naar toekomstige projecten.

1.3 Verantwoording van onderzoek

1.3.1 Evaluatiekader

De evaluatie is onderverdeeld in vier hoofdcriteria, die vervolgens zijn uitgewerkt in sub-criteria (zie figuur 2). In bijlage A is de uitwerking van dit evaluatiekader opgenomen.



Figuur 2: Evaluatiekader

Wat de processen betreft binnen het project Leeghwaterbrug, richt de evaluatie zich op de processen die hebben plaatsgevonden binnen de vier fasen van het project:

1. De totstandkoming van de opdracht;
2. De totstandkoming van het aannemerscontract;
3. De aanbesteding van de opdracht;
4. De uitvoering van de werkzaamheden.

1.3.2 Methodiek

De evaluatie is uitgevoerd in twee fasen:

1. Fase 1: In deze verkennende fase is de inhoud, scope en aanpak van de evaluatie bepaald en een plan van aanpak voor de evaluatie opgesteld.
2. Fase 2: In deze fase is de evaluatie daadwerkelijk uitgevoerd.

Het plan van aanpak is afgestemd met de verschillende stakeholders. Er is daarbij onderscheid gemaakt tussen stakeholders die nauw betrokken zijn geweest bij het project (eerste schil) en stakeholders die meer zijdelings betrokken zijn geweest (tweede schil). Met de eerste schil zijn gesprekken gevoerd om verwachtingen en aandachtspunten op te halen. De tweede schil is schriftelijk benaderd om input te leveren. Op basis van deze informatie is het plan van aanpak vastgesteld.

Om de evaluatievragen te kunnen beantwoorden zijn verschillende methoden toegepast. Allereerst is er een brede interviewronde gehouden met de partijen betrokken bij het project. Het gaat om:

- Het projectteam van de provincie Noord-Holland
- De opdrachtnemer
- Het functionele netwerk (betrokken gemeenten)
- Overige stakeholders (zoals omwonenden en de vaarweggebruiker)

In totaal zijn 20 interviews gehouden. In de interviews lag de focus op de eerste evaluatievraag: wat ging er goed en wat kon er beter? Daarnaast is ook een doorkijk gemaakt naar de lessen.

Gedurende de evaluatie is veel aandacht uitgegaan naar het meenemen van alle betrokken partijen, zowel de betrokkenen binnen de provincie als de stakeholders in de omgeving. Binnen de provincie is een implementatieteam opgericht. Het doel van het Implementatieteam was om te helpen bij het opstellen van de aanbevelingen en het doorgeven en implementeren van de lessons learned binnen de provincie. Hiermee is bevorderd dat de leerervaringen direct van de provincie worden en niet op papier blijven staan. Het Implementatieteam bestond uit enkele medewerkers van de provincie met affiniteit voor soortgelijke projecten. Het Implementatieteam heeft expertise en ervaring ingebracht bij het bedenken en formuleren van de lessons learned en kan na de evaluatie een rol spelen bij de implementatie van de lessen. Samen met het implementatieteam is een teamanalyse uitgevoerd op basis van de opgehaalde informatie uit de interviewronde. De resultaten van deze analyse zijn vervolgens afgestemd met de belangrijkste stakeholders: de gemeente als bevoegd gezag en de opdrachtnemer. Centrale vragen bij deze afstemming waren: zijn de resultaten herkenbaar of is er aanvulling nodig?

Om tot concrete lessen te komen, is vervolgens een 'lessons learned en borgingssessie' georganiseerd met het implementatieteam.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 is een reconstructie van het project Leeghwaterburg gepresenteerd. De is de feitelijke basis voor deze evaluatie. In hoofdstuk 3 tot en met 6 zijn de resultaten gepresenteerd aan de hand van het evaluatiekader. Op basis van de interviews en documentstudie wordt een aantal conclusies gepresenteerd. Daarmee wordt evaluatievraag 1 beantwoord. Op basis van deze conclusies zijn in hoofdstuk 7 de lessen voor de toekomst gepresenteerd. Hiermee wordt evaluatievraag 2 beantwoord. Het rapport wordt vergezeld van een zogenaamde 'clickable pdf', waarin de lessons learned op praktische wijze digitaal toegankelijk worden gemaakt. Daarmee wordt invulling gegeven aan evaluatievraag 3.

2 RECONSTRUCTIE PROJECT LEEGHWATERBRUG

In figuur 3 zijn de belangrijke gebeurtenissen van het project Leeghwaterbrug opgenomen.

Deze gebeurtenissen zijn geselecteerd vanuit de projectdocumentatie van de provincie en afgestemd met de direct betrokken stakeholders.

Toelichting projectfasen

Totstandkoming van de opdracht

Op 30 augustus 2013 wordt het project onder de naam 'Vervanging Leeghwaterbrug A en groot onderhoud Leeghwaterbrug B incl. opdracht uit programma Afstandbediening (AB) om AB mogelijk te maken' overgedragen van Beheer en Uitvoering sector Beheerstrategie en Programmering (BU/BSP) naar Infrastructuur (BU/Infra). De scope van de opdracht is op dat moment:

- Vervanging Leeghwaterbrug A (ook de fundering).
- Renovatie Leeghwaterbrug B (groot onderhoud aan civiele onderdelen).
- Realiseren bediening op afstand voor beide bruggen, via 1 besturingsinstallatie¹.
- Vervanging gedeelte oeverconstructie Noordhollandsch Kanaal.
- Kabels en leidingen (beschermd door mantelbuizen en vervangen van onderwater tracé).

De noodzaak voor genoemde werkzaamheden ligt met name in de huidige staat van de objecten (en de oeverconstructie). Brug A is in 1952 gebouwd op een lagere verkeersbelasting dan er nu gebruik van maakt. Zo maakt een grote hoeveelheid vrachtverkeer gebruik van de brug. Daarnaast is de N242 een belangrijke route voor exceptionele transporten. Hier is brug A niet voor geschikt. Beide bruggen zijn een kritische asset in de omgeving en kunnen daarom niet worden gemist.

De raming die op dat moment wordt gemaakt komt op een bedrag van € 6.873.000,-- (5,72 miljoen voor brug A en 1,25 miljoen voor brug B). Er is dan een budget van 6,8 miljoen euro beschikbaar. De werkzaamheden moeten dan gereed zijn in 2015.

Uit een technische inspectie in mei 2014 blijkt dat de oeverconstructie en Brug B in slechtere staat zijn dan eerder verondersteld. In juni 2014 wordt daarom spoedherstel uitgevoerd. Desondanks moeten alsnog enkele scopewijzigingen worden doorgevoerd:

- Het val van Brug B moet worden vervangen, in plaats van gerenoveerd worden. Door het val geheel te vervangen is het mogelijk om aan een eerdere wens te voldoen, om op brug B vier rijstroken beschikbaar te hebben tijdens de ombouwfase. Ook deze wijziging wordt aan de scope toegevoegd.
- Vervanging van de stalen damwand van de oeverconstructie.
- Het aanleggen van een glasvezelverbinding tussen de Leeghwaterbrug en het bestaande glasvezelnetwerk van gemeente Alkmaar. Voor deze werkzaamheden is op dat moment nog geen geld beschikbaar gesteld vanuit het programma. Als de Leeghwaterbrug op afstand wordt bediend, dient tegelijkertijd een koppeling gemaakt te worden met de Kraspolderbrug. Er ligt hiervoor al een glasvezelverbinding, onduidelijk is nog of deze bruikbaar is.

De meerkosten van deze wijzigingen worden geraamd op 1 miljoen euro. De opleverdatum wordt met een half jaar verplaatst naar 1 mei 2016. Uiteindelijk wordt deze planning in augustus 2015 gewijzigd omdat blijkt dat er meer voorbereidingstijd noodzakelijk is. De einddatum wordt daarom vastgesteld op november 2017.

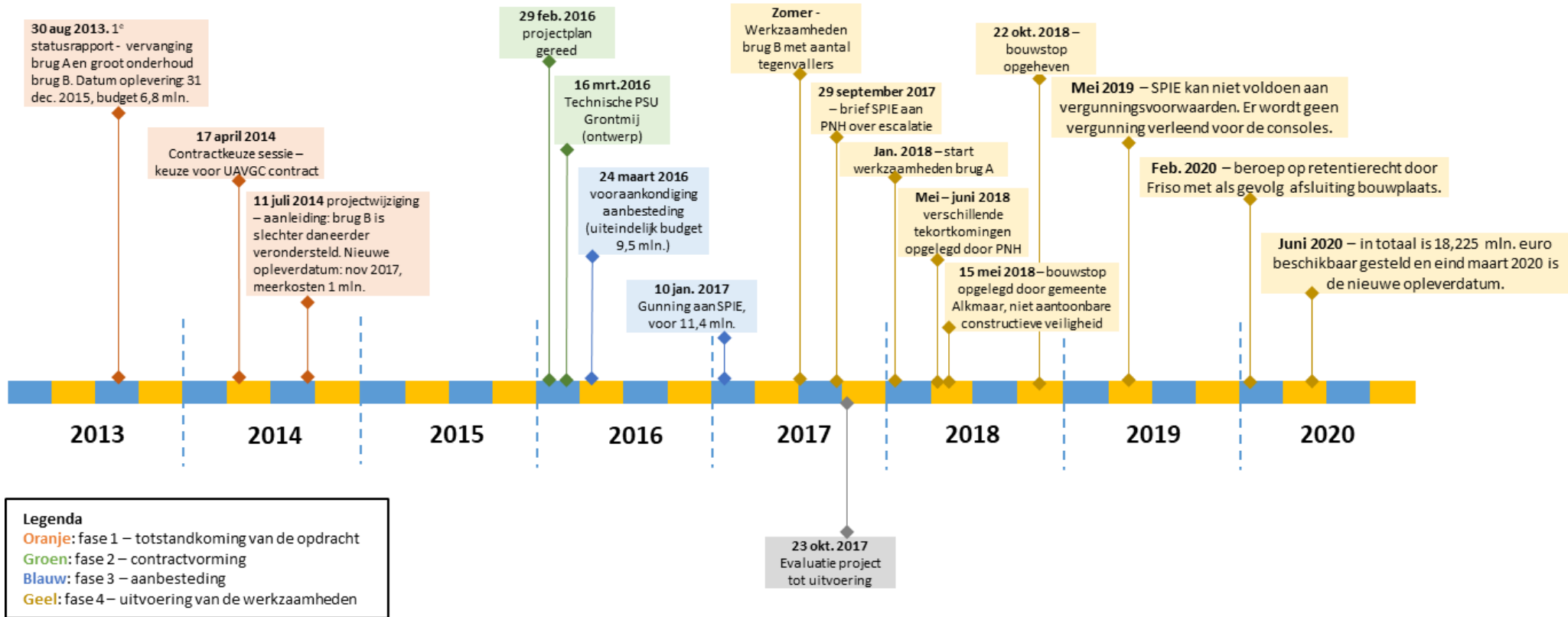
Totstandkoming van het aannemerscontract

Voor de totstandkoming van het aannemerscontract heeft de projectorganisatie een projectplan opgesteld (versie 29 februari 2016).

In de voorbereidingsfase is een contractkeuzesessie georganiseerd. De uitkomst van de sessie stelt dat een D&C (op basis van UAV-gc 2005) de beste keuze voor de marktbenadering is. Daarbij zijn in deze fase de volgende gunningscriteria gedefinieerd:

- Hinder;
- Planning;
- Risicobeheersing;
- Duurzaamheid.

¹ Uiteindelijk werd dit: *geschikt maken voor bediening op afstand*.



Figuur 3: Weergave tijdslijn project Leegwaterbrug

Op 16 maart 2016 vindt de technische Project Start-Up plaats met de ontwerpende partij Grontmij.

Aanbesteding van de opdracht

Op 24 maart 2016 wordt de opdracht uiteindelijk aangekondigd via Tendered. Op 18 april wordt de eerste nota van inlichtingen verzonden en op 30 september wordt er nog een presentatie verzorgd waarin algemene inlichtingen worden gegeven.

Uiteindelijk blijkt eind 2016 dat de kosten van het project aanmerkelijk hoger liggen dan het beschikbaar gestelde budget. De winnende aanbieder kost € 11,4 miljoen en het budget is € 9,5 miljoen. De extra kosten hebben voornamelijk betrekking op brug A. Om het werk te kunnen maken moet het krediet worden opgehoogd. Met een spoedactie wordt daarom in december 2016 extra geld aan PS gevraagd. De totale projectkosten worden geraamd op € 14,4 miljoen. Op 9 januari 2017 wordt het budget toegekend met akkoord van GS. Het budget wordt toegekend en opgehoogd. Op 10 januari 2017 wordt het project gegund.

Als einde van deze fase, is er in oktober 2017 Provincie intern een evaluatiebijeenkomst georganiseerd door Sweco. Doel van de bijeenkomst was om te leren van het proces tot aan de uitvoering. Met als hoofdvraag: hoe kan de provincie als opdrachtgever beter opereren? Wat kan zij verbeteren in een toekomstige uitvraag? Een aantal van de belangrijkste bevindingen waren:

- De technische Project Start-Up is bepalend geweest voor lastige communicatie.
- De doorlooptijd van de ondersteunende onderzoeken waren langer dan gepland.
- Het traject reviewcommentaar was inefficiënt, te lang en te gedetailleerd.
- De bijlagen bij het contract hebben geleid tot discussies met de opdrachtnemer.
- De opbouwen van de eisen in VS1 heeft geleid tot discussies en aanpassingen.
- De tijdsdruk heeft de kwaliteit onder druk gezet.
- Verkeersmaatregelen zijn onvoldoende opgenomen in het faseringsplan.
- Het fietsverkeer heeft onvoldoende aandacht gekregen, waardoor toch een pontje² is ingezet aan de zuidkant van de brug.

Uitvoering van de werkzaamheden

In de zomervakantie van 2017 starten de werkzaamheden met de renovatie van brug B. De renovatie was in 6 weken gerealiseerd. Maar, de renovatie kende wel een aantal tegenvallers. Tijdens de voorbereiding bleek dat de stoelen van de brug in veel slechtere staat waren dan verondersteld. Deze moesten volledig worden vervangen.

Het ontwerp van Brug B heeft veel ontwerpcapaciteit gevraagd van de opdrachtnemer. Hierdoor is de voorbereiding van de vervanging van Brug A in de verdrukking gekomen, waardoor het plan om na ingebruikname van Brug B direct te starten met de sloop van Brug A niet uitgevoerd kon worden. Uiteindelijk is de vergunningaanvraag van de opdrachtnemer voor een omgevingsvergunning van het vervangen van brug A op 21 november 2017 door gemeente Alkmaar ontvangen. Op 22 januari 2018 is de vergunning door de gemeente verleend.

Voor de wijzigingen dient de opdrachtnemer op 29 november 2017 een brief in bij de provincie. Echter, worden partijen het niet eens over de vergoeding voor de uitgevoerde werkzaamheden buiten de overeenkomst. Op 28 en 30 augustus hebben daarom escalatiegesprekken plaatsgevonden.

De opdrachtnemer start vervolgens in januari 2018 met de sloop van brug A. De verdere voorbereiding van de vervanging verloopt (volgens de provincie) vervolgens stroef. Volgens de provincie kan de opdrachtnemer onvoldoende aantonen dat het ontwerp aan alle eisen voldoet en zou de opdrachtnemer niet in staat zijn om een goede planning te leveren. Daarbij worden afgesproken termijnen niet gehaald.

Uiteindelijk wordt op 15 mei 2018 door gemeente Alkmaar een bouwstop opgelegd, omdat de opdrachtnemer volgens hen onvoldoende kan aantonen dat het ontwerp voldoet aan de eisen voor constructieve veiligheid en omgevingsveiligheid (bijvoorbeeld de kraanpositie). In juli 2018 wordt de opdrachtnemer door de provincie officieel in gebreke gesteld omdat zij volgens hen niet hebben voldaan aan de eisen. Ontwerpdocumenten zouden ondermaats zijn, documenten zouden regelmatig te laat worden

² Dat pontje was een voorwaarde voor de sloopvergunning.

ingediend en de kwaliteitsborging zou te wensen overlaten. Daarop heeft in dezelfde maand een escalatieoverleg plaatsgevonden tussen provincie en aannemer. Tijdens dit overleg zijn afspraken gemaakt over het herstelplan. In een memo ter voorbereiding op het bestuurlijk overleg is vervolgens het volgende te lezen "Het herstelplan is nog niet volledig geaccepteerd door de provincie. Dit wordt mede veroorzaakt door het ontbreken van een gedegen analyse waarom de opdrachtnemer in deze situatie is beland. Ook de samenwerking tussen de opdrachtnemer en haar grootste onderaannemer, wat duidelijk onderdeel is van de ontstane situatie, is niet beschreven."

Om uit deze impasse te komen is een aantal stappen gezet. De projectleiding bij de aannemer is gewijzigd en de organisatie is uitgebreid. Verder heeft de aannemer een onafhankelijke partij (Technical Inspection Service, TIS) bijgeschakeld voor het toetsen van documenten voordat deze worden voorgelegd aan de provincie en gemeente Alkmaar. Tegelijkertijd is afgesproken dat de provincie intensiever bij de voorbereiding betrokken wordt om de kwaliteit van het werk van de aannemer te monitoren en waar nodig bij te sturen. Sinds 12 augustus 2018 is er één dag in de week een 'shared office' georganiseerd, waarin medewerkers van aannemer en provincie gezamenlijk de voortgang en inhoud van documenten zouden bespreken. Op basis van deze gebeurtenissen wordt de bouwstop in oktober 2018 opgeheven.

In de tussentijd, van eind mei tot eind juni, worden door de provincie ook verschillende tekortkomingen opgelegd. Op 22 mei 2018 wordt een tekortkoming opgelegd omdat de opdrachtnemer werkzaamheden zou uitvoeren zonder een geaccepteerd plan. De oorzaakanalyse zou ontbreken en het plan zou niet op tijd definitief zijn. Daarna volgen op 8 en 22 juni nog twee tekortkomingen. De eerste omdat de opdrachtnemer, volgens de provincie, de kwaliteit van Brug A onvoldoende aantoonbaar kon maken. De tekortkoming van 22 juni ging over de beheersbaarheid van de planning. Er waren bij de provincie zorgen om de hoofdplanning. Daarop is door de provincie een herstelplan aangevraagd, deze is niet aangeleverd.

Na het opheffen van de bouwstop, worden de werkzaamheden weer opgepakt. Echter, geeft de gemeente Alkmaar in mei 2019 aan dat de vereiste vergunning niet verstrekt wordt omdat de berekeningen van de constructie en het beton van de basculekelder volgens de gemeente niet in orde zijn. Het werk komt weer stil te liggen en er wordt een externe expert ingezet om alles door te rekenen.

In juli 2019 stellen Tweede Kamerleden Dijkstra en Heerema (beide VVD) vragen aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat over het bericht in het Noord-Hollands Dagblad op 9 juli 2019 «Vernieuwing Leeghwaterbrug opnieuw maanden vertraagd».

Uiteindelijk worden de werkzaamheden hervat en inmiddels werkt de opdrachtnemer aan de laatste restpunten.

De vertraging en de aanvullende werkzaamheden hebben tot extra kosten geleid. In totaal is uiteindelijk 18,2 miljoen euro beschikbaar gesteld voor dit project. Bijna 11,4 miljoen euro meer dan de eerste raming. Deze extra kosten zijn onder andere toe te schrijven aan:

- Afwijkingen ten opzichte van de werkelijke situatie;
- Extra VAT-kosten;
- Extra interne kosten, inzet van bereikbaarheidsmaatregelen (zoals pontje);
- Extra investering in communicatie;
- Et cetera.

De opdrachtnemer heeft een claim ingediend. Om de claim af te handelen is nog 4 miljoen euro extra beschikbaar gesteld, zodat het uiteindelijke budget voor het project in totaal 22,2 miljoen bedraagt. Ten opzichte van de eerste planning (eind 2015) heeft het project een vertraging opgelopen van ruim 4 jaar.

3 PERCEPTIES & VERWACHTINGEN

Bij de percepties en verwachtingen gaat het over de vraag of er bij de start van het project duidelijke eisen en wensen zijn gesteld. Ook wordt ingegaan op de vraag of de verwachtingen van opdrachtgever en stakeholders duidelijk waren en of deze zijn gedeeld.

3.1 Duidelijke en gedeelde eisen en wensen

Les 1: Eisen van stakeholders in de aanloop tot het project moeten voldoende worden vertaald in het contract.

Tijdens de eerste fasen van het project, in 2016, heeft een uitgebreide KES-sessie plaatsgevonden. Hierbij was een breed scala aan stakeholders betrokken, zoals de bedrijven van de bedrijventerreinen in de omgeving, gemeenten, omwonenden, media en overige belanghebbenden (waaronder hulpdiensten, pachters, nutsbedrijven et cetera). Voorafgaand aan de KES-sessie is een stakeholderanalyse uitgevoerd om te bepalen welke stakeholders betrokken moesten worden.

De provincie is tevreden over de wijze waarop dit proces is verlopen en de eisen en wensen zijn vertaald in het contract. Het beeld dat uit de gespreksronde naar voren komt, is echter dat de stakeholders hier minder tevreden over waren. Zij zijn van mening dat de aanloop van het project beter had gekund. De stakeholders geven aan dat ze te weinig betrokken geweest bij het opstellen van de eisen en dat de vertaling van eisen in het contract niet volledig is geweest. Er zijn ruim 400 KES eisen opgehaald, waarvan er uiteindelijk 85 zijn geborgd in het concept VS. Een aantal partijen vraagt zich dan ook af of de KES wel goed in het contract zijn vertaald. Verschillende stakeholders herkenden de eisen niet terug in het project. Dit geldt bijvoorbeeld voor de eisen over verkeersomleiding. Als mogelijke reden hiervoor noemen zij de kosten die met de eisen zijn gemoeid en de discussies die hierover zijn gevoerd.

Daarnaast noemen meerdere stakeholders dat met name de bevoegde gezagen te weinig zijn betrokken in deze eerste fasen van het project. Aangegeven wordt dat dit later tot problemen heeft geleid, zoals toen de vergunning voor brug A werd geweigerd omdat het ontwerp niet voldeed aan de eisen voor constructieve veiligheid.

Les 2: Zorgvuldige overdracht binnen de provincie is van groot belang voor de rest van het project.

Volgens verschillende provinciale medewerkers had de interne opdrachtverlening binnen de provincie beter gekund. De beleidsafdeling (BSP) heeft de opdracht voorbereid en met een statusrapport overgedragen aan uitvoering (B&U). Deze overdracht had volgens een aantal medewerkers ook het karakter van het afschuiven van taken en verantwoordelijkheden. Daarmee kreeg de interne overdracht iets van 'over de schutting gooien'.

Provinciale medewerkers geven ook aan dat men tijdens de opdrachtverlening veel moeite moest doen om de scope van de opdracht nog gewijzigd te krijgen. Dit had in belangrijke mate te maken met de druk die op het project werd gelegd. Het project was al een aantal keer uitgesteld op het punt van de scope, waardoor de druk om na de interne overdracht snel van start te gaan met de uitvoering, alleen maar hoger was geworden.

3.2 Heldere verwachtingen

Les 3: Bij de start van het project moet de staat van het object scherp in beeld zijn gebracht.

Door veel partijen is aangegeven dat er de start van het project geen scherp beeld was van de status van de Leegwaterbrug. Tijdens het project is dit ook meerdere malen duidelijk geworden. Dit is af te leiden uit de vele projectwijzigingen die zijn opgetreden. Bijvoorbeeld in juli 2014: bijna een jaar nadat het project was overgedragen, is een projectwijziging doorgevoerd omdat na een inspectie bleek dat er spoedherstel moest plaatsvinden omdat Leegwaterbrug B geen restlevensduur meer had. Dit had betrekking op zowel het val als de oeverconstructie van brug B.

Daarnaast bleek tijdens de voorbereiding (2017) van de vervanging van brug B dat de stoelen van de brug in veel slechtere staat waren dan verondersteld. Dit was tijdens de inspectie in 2014 niet naar voren gekomen. De stoelen moesten uiteindelijk volledig vervangen worden. Dit had volgens enkele partijen een grote invloed op de ontwerpcapaciteit, waardoor de vervanging van brug A in de verdrukking is gekomen.

Les 4: Let op de druk die vanaf de start wordt gelegd op budget en planning, zowel bij provincie als bij opdrachtnemer.

Volgens één van de leden van het projectteam is in de aanloop naar het project aangegeven dat het werk niet binnen het beschikbaar gestelde budget kon worden uitgevoerd. Het beeld is dat hierover op bestuurlijk niveau in eerste instantie onvoldoende is gesproken. In het projectteam was een tegenraming opgesteld waaruit bleek dat het project voor een groter bedrag in de markt zou moeten worden gezet dan is gedaan. Dat bleek ook tijdens de aanbesteding, toen de raming enkele miljoenen euro's hoger uitviel. Een verhoging van het budget kon niet meer met het reguliere proces worden geregeld. De gedeputeerde heeft daarom met een spoedactie extra budget geregeld bij de andere fracties.

Vanuit het bestuur is aan de voorkant sterk op het budget gestuurd. Het budget werd vastgesteld en het projectteam moest het hiermee doen. Gevolg hiervan was dat het budget sterk leidend is geworden gedurende het project. Vanaf het begin was het budget een 'rode draad' door het project en is continu onderwerp van discussie geweest.

Door de grote spanning op het budget, was er geen enkele financiële ruimte voor de opdrachtnemer. Gevolg hiervan was dat er geen flexibiliteit in het project aanwezig was en iedere discussie over geld direct een grote discussie werd of dreigde te worden.

Naast het budget was er vanaf het begin ook een hoge druk op de planning. De planning was aan de voorkant al meerdere keren uitgesteld, waardoor het project bij aanvang al enkele jaren achterliep op planning. RegioRegie hield al twee jaar rekening met het project. Andere projecten, zoals de renovatie van de Velsertunnel in 2016 en 2017, zijn van invloed geweest op de planning.

Tijdens de uitvoering werd de tijdsdruk ook verder opgevoerd door de omgeving. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de brieven van Regio Alkmaar aan het college van Gedeputeerde Staten. In februari 2018 spreekt Regio Alkmaar voor het eerst haar zorgen uit over de bereikbaarheid van de regio en de vertragingen als gevolg van de werkzaamheden. Onduidelijk is wat de exacte redenen zijn geweest om het project niet eerder te starten.

4 AFSPRAKEN

Bij het thema afspraken gaat om de vraag of er sprake was van een duidelijke opdracht en of er een duidelijke rolverdeling was tussen opdrachtgever, opdrachtnemer en stakeholders. Ook wordt ingegaan op de afspraken over de risicoverdeling en conflictbeheersing.

4.1 Heldere opdracht

Les 5: Selectie- en geschiktheidseisen moeten voldoende streng zijn om de benodigde kennis, kunde en competenties te kunnen contracteren.

Een van de zaken die in het oog springt bij het project Leeghwaterbrug, is dat de opdrachtnemer op basis van de selectie- en geschiktheidseisen de mogelijkheid heeft gekregen om zelfstandig aan te bieden en op te treden als hoofdaannemer, terwijl significante delen van het werk bij de onderaannemer waren neergelegd. De basis voor de samenwerking in de keten is verankerd in de contracten tussen de opdrachtnemer en zijn onderaannemers, maar hierbij is de opdrachtgever niet betrokken geweest. De opdrachtgever heeft geen mogelijkheden gehad om invloed op uit te oefenen. De vraag die daarom naar voren komt, is of de opdrachtgever de juiste selectie- en geschiktheidseisen heeft gesteld.

Op basis van de interviews ontstaat het volgende beeld met betrekking tot de selectie van de opdrachtnemer:

- De opdrachtnemer is als technisch dienstverlener onvoldoende in staat geweest een integraal werk zoals de Leeghwaterbrug te managen. Doordat de opdrachtnemer voldeed aan de selectie- en geschiktheidseisen was de verwachting van de opdrachtgever dat de opdrachtnemer expert zou zijn en alles met redelijkheid zou kunnen uitvoeren en/of managen. Dit speelde minder bij Brug B, want daar stond de constructie al. De opdrachtnemer beheerste echter het civiele werk onvoldoende, waardoor de opdrachtnemer verschillende onderaannemers moest inschakelen om het werk van brug A te kunnen maken.
- De indruk bestaat dat de opdrachtnemer de scope in onvoldoende mate 'back-to-back' heeft weggelegd bij de onderaannemers, in het bijzonder bij de civiele onderaannemer. De onderaannemers zijn onvoldoende betrokken geweest in de totstandkoming van de opdracht. Het werk is niet gezamenlijk en integraal doorleefd. De partijen hebben geen uniforme uitgangspunten gehanteerd en hun prijs gebaseerd op 'eigen' uitgangspunten en interpretaties. Ook zijn de risico's en de omgevingsverplichtingen in relatie tot de ruime systeemgrenzen onvoldoende onderkend. Dit heeft het risico dat wanneer na gunning blijkt dat deze uitgangspunten niet goed zijn of verschillen (met grote kostenconsequenties tot gevolg), de partijen zich kunnen gaan verschuilen achter die uitgangspunten en er dan een patstelling ontstaat.

Les 6: Aanbestedingsdossier moet op alle punten scherp en volledig zijn.

Het aanbestedingsdossier was op een aantal punten niet volledig helder. Zo was er onduidelijkheid over de scopeafbakening met betrekking tot de verkeersmaatregelen. Onduidelijk was waar de grens van het project lag. Hierdoor had de opdrachtnemer een andere scope voor ogen dan de opdrachtgever. Dit werd in het project duidelijk toen discussies ontstonden over de scope van de vergunningaanvraag. Verder ging de opdrachtnemer bijvoorbeeld uit van hergebruik van de palen waar de opdrachtgever uitging van nieuwbouw. Daarnaast waren er onduidelijkheden over voorzieningen die benodigd waren voor fietsers en voetgangers. Volgens de opdrachtnemer was dit geen onderdeel van het contract maar een aanvulling hierop. Volgens de opdrachtgever was het een opgelegde eis vanuit de vergunningverstrekker. Uiteindelijk is gekozen om een pontje in te zetten. Deze pontvoorziening moest eerst worden gerealiseerd, voordat brug A kon worden gesloopt. Volgens de opdrachtnemer waren de eisen op dit punt multi-interpretabel.

Daarnaast liet het contract op een aantal punten te veel ruimte. Meerdere betrokkenen hadden bijvoorbeeld vraagtekens bij de haalbaarheid van de planning voor de vergunningverlening (6 weken). Doordat de opdrachtnemer deze eis had geaccepteerd, is de opdrachtgever ervan uitgegaan dat het toch haalbaar was. Volgens een van de bevoegd gezagen heeft de opdrachtnemer hier in het contract te veel ruimte voor gekregen.

Les 7: Juiste aanbestedingsvorm met voldoende diepgang en dialoog is essentieel voor een heldere opdracht.

Zoals geconcludeerd in Les 6 was het aanbestedingsdossier op een aantal punten niet helder. Echter, dit is tijdens het aanbestedingsproces niet boven tafel gekomen. Er heeft weinig tot geen dialoog plaatsgevonden tussen inschrijver en opdrachtgever. Het inlichtingentraject was kort en traditioneel schriftelijk. Over de

onduidelijkheden in het dossier hebben onvoldoende scherpe discussies plaatsgevonden. Het resultaat hiervan was dat pas in de uitvoering bleek dat de aanbieder niet aansloot bij de uitvraag. Vraag is dan ook of de aanbieder voldoende getoetst is aan de uitvraag. Vraag en aanbod lijken onvoldoende gevalideerd.

Na gunning is de opdrachtnemer, onder druk van de planning, meteen voortvarend van start gegaan vanuit een eigen perceptie en interpretatie van eisen. Uiteindelijk wordt tijdens de uitvoering het verschil in perceptie duidelijk. Er is dan al veel werk verricht en er zijn veel kosten gemaakt, met weerstand en sentiment tot gevolg. De opdrachtnemer is lopende de discussie en met de beste bedoelingen blijven handelen zonder daar goede afspraken over te maken en daarbij vooral te drijven op 'vertrouwen'.

Uit de hoeveelheid gesloten VTW's (meer dan 50) kan worden afgeleid dat de behoefte van de opdrachtnemer en de situatie ter plaatse anders was dan de opdrachtgever in het contract had beoogd. Bij een renovatieklus is een stuk aanvullend werk tot op zekere hoogte niet te voorkomen. In het geval van de Leeghwaterbrug is het aantal gesloten wijzigingen echter niet meer proportioneel. Dat zegt onder andere iets over de mate waarin het contract aansloot op de behoefte en situatie ter plaatse.

Al met al kan worden geconcludeerd dat de opdrachtgever de verplichtingen in het contract explicieter had kunnen maken. Zij heeft niet tijdig onderkent dat het aanbestedingsdossier onvolledig was. Echter, een onvolledig aanbestedingsdossier hoeft geen probleem te zijn mits de opdrachtgever dat aangeeft en de verplichting om het volledig te maken bij de opdrachtnemer neerlegt. De opdrachtnemer had zichzelf beter kunnen verdiepen in de scope en verplichtingen en daarop, tijdens de aanbestedingsfase, moeten doorvragen.

4.2 Rolverdeling

Les 8: Nieuwe werkwijze provincie kan van invloed zijn op de zuiverheid in de interne rolverdeling.

Gedurende de start van het project Leeghwaterbrug hebben enkele belangrijke wijzigingen plaatsgevonden bij de provincie. Er waren veranderingen in de wijze waarop de provincie intern was georganiseerd en in de werkwijze die werd gehanteerd bij nieuwbouw- en renovatieprojecten. De provincie is meer gaan werken met geïntegreerde contracten en IPM-bouwteams. Een belangrijke overweging hierbij was om meer door de markt te laten doen. Dit was een grote verandering, zowel voor rollen als voor contracten.

Ten tijde van de start van de Leeghwaterbrug had de provincie nog niet veel ervaring opgedaan met het IPM-model. Een aantal stakeholders die we hebben gesproken (waaronder de bevoegde gezagen) geven aan dat tot op de dag van vandaag de IPM-rollen binnen de provincie voor hen niet helder waren. De interne rolverdeling kwam ingewikkeld over en de afbakening van ieders rol was onduidelijk. Daarbij was het – mede door de vele personele wisselingen – op een gegeven moment niet meer duidelijk wie welke rol innam.

Les 9: Rolverdeling tussen partijen moet duidelijk zijn.

Bij aanvang van de werkzaamheden was de rolverdeling tussen opdrachtnemer en opdrachtgever duidelijk op basis van SCB. Echter, gedurende het project is dit vervaagd. Een flink aantal partijen heeft aangegeven dat de rolverdeling tussen de partijen niet altijd even helder was. Er wordt daarbij met name gesproken over de rol van de provincie als opdrachtgever in relatie tot de rol van de gemeente als bevoegd gezag. Beiden hebben een toetsende rol, waardoor het niet voor iedereen duidelijk was wat de rol van beide was en wie welke onderdelen zou toetsen.

Ook in de communicatie met de omgeving was de rolverdeling niet helder. Volgens een van de projectteamleden stond de gedeputeerde soms zelf aan het roer bij de externe communicatie en had deze direct contact met de brugwachter als de brug (weer) in storing was. Ook geeft een stakeholder uit de binnenvaart aan dat hij is gevraagd om mee te werken aan de plaatsing van de brug, omdat deze in het weekend moest gebeuren. De binnenvaart moest het werk stilleggen in het weekend. Volgens de stakeholder was niet duidelijk waarom hij hierbij door de opdrachtnemer werd benaderd en niet door de opdrachtgever. De opdrachtnemer noch de opdrachtgever hebben na het weekend contact gehad met de stakeholder.

Een ander punt dat meerdere malen naar voren wordt gebracht als het gaat om de rolverdeling, is de verantwoordelijkheid voor de vergunningverlening. De opdrachtgever heeft de vergunningverlening overgelaten aan de opdrachtnemer. Meerdere betrokkenen, zoals de bevoegd gezagen, geven aan dat de opdrachtgever hierbij te veel aan de markt heeft overgelaten. Bevoegde gezagen hadden hiervoor beter zelf de verantwoordelijkheid kunnen nemen. Die rolverdeling was wat hen betreft onlogisch.

4.3 Risicoverdeling

Les 10: Risicoverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer moet helder zijn.

Kenmerkend van een UAV-gc contract is dat veel verantwoordelijkheid bij de opdrachtnemer wordt gelegd. Dat betekent bijvoorbeeld dat de opdrachtnemer risico-eigenaar is. Dat biedt bepaalde voordelen, maar heeft ook nadelen, voor zowel opdrachtgever als opdrachtnemer. Eén van de nadelen is dat de opdrachtnemer ook de sturingsmogelijkheden voor risicomanagement in handen krijgt. Volgens enkele provinciale medewerkers heeft de provincie daarmee te veel verantwoordelijkheid overgedragen. Ook de opdrachtnemer heeft het beeld dat te veel risico's bij hem zijn neergelegd. Gevolg hiervan was dat bepaalde keuzes van de opdrachtnemer invloed hadden op de processen van andere stakeholders, waardoor de samenwerking erg is opgerekt.

Les 11: Risico's moeten voldoende scherp worden ingeschat.

Ondanks de risicosessie die de provincie heeft gehouden en het risicodossier dat hierbij is opgebouwd, is de aanbesteding met een te laag risicoprofiel ingezet. Enkele direct betrokken provinciale medewerkers geven aan dat er met het project vanaf het begin te veel risico is genomen (dat heeft ook te maken met de foutieve informatie over de status van de brug). Het project Leeghwaterbrug was al een risicovol project door de risicovolle locatie en de complexiteit van de werkzaamheden. Daarbij werd ook nog besloten een nieuwe contractvorm in te zetten waar de provincie nog weinig ervaring mee had. Deze risico's zijn volgens enkele direct betrokken provinciale medewerkers nooit helder in beeld gebracht en daardoor onderschat. Als gevolg daarvan waren de mitigerende maatregelen met betrekking tot tijd en budget te mager om de risico's op te kunnen vangen.

4.4 Conflictbeheersing

Les 12: Escalatiemodel moet worden ingezet om problemen ook echt op te lossen.

Bij aanvang van het project is een helder escalatiemodel op papier gezet. In het contractbeheersplan zijn de mogelijkheden voor contractsturing uitgewerkt. De volgorde van de stappen die de opdrachtgever neemt indien de opdrachtnemer niet functioneert conform het contract, zijn helder beschreven. De basis is dat de opdrachtnemer de negatieve bevindingen uit de toetsing vastlegt en beheerst conform zijn kwaliteitssysteem. De opdrachtnemer moet zelf zijn afwijkingen vastleggen en/of herstellen. Indien dit niet effectief blijkt te zijn, volgt een formeel overleg tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer. Als ook dit niet voor een oplossing zorgt, dan kan de opdrachtgever een tekortkoming opleggen en besluiten de betaling op te schorten. Als deze stappen niet effectief zijn, kan worden opgeschaald (escalatie).

Uit de gesprekken komt naar voren dat het escalatiemodel uit het contractbeheersplan is gevolgd, maar in verschillende etappes en niet altijd op het juiste moment. Zo was het verificatieproces van de opdrachtnemer volgens een aantal leden van het IPM-team van de provincie vanaf het begin niet op orde. Toen bleek dat deze kwaliteitsborging onvoldoende was, is niet volledig doorgepakt, maar is besloten om door te gaan. Er is geen beslissing genomen om dit probleem daadwerkelijk op te lossen. Uiteindelijk heeft het bestuur van de provincie besloten om te gaan helpen. Pas later, toen de problemen toenamen, is het escalatiemodel opgepakt en zijn de volgende stappen gezet door een tekortkoming op te leggen. Al met al heeft de escalatie te lang geduurd en is anderhalf jaar na gunning pas ingegrepen met een ingebrekestelling. Overigens hebben niet alle betrokkenen hetzelfde beeld van de escalatiestappen die zijn gezet, omdat ze hiervan niet op de hoogte werden gebracht.

Een aantal partijen gaf aan dat de personele wisselingen (zie paragraaf 5.1) ook invloed heeft gehad op het feit dat er niet is doorgepakt wat betreft de escalatie.

5 SAMENWERKING & GEDRAG

Bij samenwerking en gedrag wordt ingegaan op de vraag of er wordt er gewerkt aan gezamenlijke doelen. Ook is aan de orde of opdrachtgever, opdrachtnemer en stakeholders zich vasthouden aan de afgesproken rol en of er sprake is van een cultuur van samenwerken. Tenslotte wordt ingegaan op de communicatie.

5.1 Werken aan gezamenlijke doelen

Les 13: Samenwerking is nodig tussen de meest betrokken partijen, nog beter is toewerken naar partnership.

De samenwerking tussen de partijen heeft op verschillende niveaus plaatsgevonden. Volgens meerdere betrokkenen heeft het provinciebestuur aan het begin van het project een samenwerkingsstijl gehanteerd die meer op aanspreken was gericht dan op samenwerken. De bestuursstijl is als rigide en confronterend aangeduid. In latere fasen van het project is de focus meer komen te liggen op samenwerking en het samen doen.

De opdrachtnemer heeft niet het idee gehad dat er samen aan het project is gewerkt. Er was geen sprake van een gezamenlijk project, van 'ons' project.

In oktober 2018 is, na de impasse, een shared office opgezet met als doel de samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer te intensiveren en meer met elkaar op te trekken. Volgens de betrokkenen hebben de partijen in het shared office wel dicht bij elkaar gezeten, maar heerste er een gevoel van wantrouwen waardoor er niet vrijuit gesproken kon worden. Er werd heel goed opgelet wat iedereen zei. Zo werden telefoongesprekken niet gevoerd in het bijzijn van anderen en kwamen partijen extra vroeg op kantoor om geen gesprekken tussen anderen te missen. De vraag die daarbij gesteld wordt, is of het momentum van het shared office wel de juiste was. Volgens verschillende partijen was er onvoldoende basis om de intensivering van de samenwerking in het shared office te laten slagen.

Ook de samenwerking tussen opdrachtnemer en onderaannemer is niet altijd goed verlopen. Veel direct betrokkenen hebben dit aangegeven. Uiteindelijk is er een conflict ontstaan en heeft de onderaannemer het retentierecht toegepast.

Verder vond enkel tijdens het BLVC-overleg multidisciplinaire afstemming plaats. Op het BLVC-overleg (Bereikbaarheid, Leefbaarheid, Veiligheid en Communicatie) na was er geen structureel overleg tussen de partijen, bijvoorbeeld tussen de opdrachtgever en het bevoegd gezag. Het BLVC-overleg is wel als positief ervaren: de juiste partijen zaten aan tafel. Echter, de opdrachtnemer zat de overleggen voor en er werden voornamelijk praktische en redelijke korte termijn onderwerpen besproken. Daardoor kwamen niet alle onderwerpen op tafel, zoals bijvoorbeeld afspraken over vergunningverlening tussen opdrachtgever en bevoegd gezag.

Les 14: Veel personele wisselingen met gebrekkige overdracht kan ertoe leiden dat problemen blijven bestaan.

Tijdens de looptijd van het project Leeghwaterbrug, in de periode 2016-2020, hebben zich veel personele wisselingen voorgedaan. De meeste IPM-rollen zijn door meerdere personen ingevuld: twee projectmanagers, drie technisch managers, drie contractmanagers, vier contractadviseurs, vier omgevingsmanagers en twee projectbeheersers. Een belangrijk nadeel dat wordt genoemd is dat de continuïteit in het project verloren gaat als er te veel wisselingen plaatsvinden. Daarnaast hebben personele wisselingen ook een weerslag op de samenwerking.

De projectteamleden die wij hebben gesproken, vertellen dat bij de vervanging vaak een minimale overdracht plaatsvond en soms ook erg kort van tevoren. Dit had invloed op de gemaakte afspraken. Ook is kennis van het project hierdoor verloren gegaan. Meerdere betrokkenen die later in het project zijn gekomen, vertelden dat ze hebben geprobeerd om met een 'schone lei' te beginnen. Meerder keren zijn vervangers 'in het diepe gesprongen'. Nadeel hiervan is dat bestaande problemen niet worden meegenomen en de scherpste in het vasthouden aan het escalatiemodel verloren gaat.

Een ander punt van aandacht met betrekking tot de personele wisselingen is dat veel van de projectteamleden van de provincie werden ingehuurd. Daardoor miste het project een vaste kern. Hierbij wordt met name de rol van de omgevingsmanager genoemd, die vaak door inhuur is ingevuld. De provinciale medewerkers zijn beter op de hoogte van het reilen en zeilen binnen de provincie.

Les 15: Door bepaalde personele wisselingen kan ook positieve verandering ontstaan.

De teamleden hebben soms ook voordelen ervaren van de personele wisselingen. Zo hebben wisselingen er ook voor gezorgd dat bepaalde spanningen en irritaties uit het verleden minder doorwerkten in het project. Nieuwe personen betekenen op een bepaalde manier ook een nieuw begin omdat zijn niet zijn belast met het verleden. Daarnaast hebben enkele wisselingen ook een positieve invloed gehad op het project, omdat de aanpak hierdoor net iets scherper werd ofwel meer toegespitst op de fase van het project.

Ook bij de opdrachtnemer zijn veranderingen geweest, alhoewel minder. Ook hier is gesignaleerd dat sommige vervangingen voor de nodige beweging hebben gezorgd die met name positief heeft uitgepakt. In de ogen van meerdere projectteamleden van de provincie hebben in de eindfase van het project enkele veranderingen ten goede plaatsgevonden.

5.2 Rolvastheid

Les 16: Handel bij negatieve SCB-toetsen rolvast (conform SCB-werkwijze) en ga niet helpen.

De opdrachtgever heeft een SCB-werkwijze gehanteerd. Bij een SCB-werkwijze leunt de opdrachtgever op de kwaliteitsborging van de opdrachtnemer en voert daarbij steekproefsgewijs systeem-, proces- en producttoetsen uit. Deze steekproeven moeten de opdrachtgever het vertrouwen geven dat de opdrachtgever kan leunen op het kwaliteitssysteem van de opdrachtnemer. Het beginsel daarbij is dat een positieve toets op een proces leidt tot de veronderstelling dat het product dat voortkomt uit het proces voldoet aan de eisen. Uit de interviews kan worden afgeleid dat de opdrachtgever niet goed kon leunen op de kwaliteitsborging van de opdrachtnemer. De opdrachtnemer is een overwegend inhoudelijk gedreven partij met minder focus op het beheerste proces, terwijl het vertrouwen vanuit SCB moet volgen uit dat beheerste proces. In de zuivere leer van SCB verhoogt de opdrachtgever in zo'n geval het risico waarmee voor een volgende toetsperiode focus wordt aangebracht op het proces wat niet goed verliep. In het uiterste geval legt de opdrachtgever een tekortkoming en een betalingsstop op. Tot op zekere hoogte is dit gebeurd. Echter, de opdrachtgever is – met de beste bedoelingen – ook inhoudelijk gaan helpen. Dit is ten koste gegaan van de rolzuiverheid en de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling van de opdrachtgever. De interviews schetsen een beeld van een rigide opdrachtgever die bij voorkeur communiceert via Visio, het uitwisselingsmedium van stukken, specifiek als het gaat om het 'slechte' nieuws. Er werd onvoldoende met elkaar gesproken en de confrontatie c.q. escalatie werd gemeden. Uit meerdere interviews rijst het beeld dat zowel de opdrachtgever als opdrachtnemer de problemen niet voldoende onder ogen hebben gezien en uit de weg zijn gegaan, in plaats van deze op te lossen (zie ook paragraaf 4.4).

Ter aanvulling hierop, is het goed op te merken dat er in principe niks mis is met helpen. Echter, als de opdrachtgever bewust besluit om te gaan helpen, moet ook het bewustzijn aanwezig zijn dat dit inbreuk maakt op de taak- en verantwoordelijkheden zoals die contractueel zijn overeengekomen. In dat geval is het goed om afspraken te maken dat de taak- en verantwoordelijkheden niet veranderen ondanks dat de opdrachtgever gaat helpen.

Een ander moment waarop de rollen verder zijn vervaagd, was bij de inrichting van het 'shared office'. Na de eerste escalatie is afgesproken om een 'shared office' in te richten met als doel meer met elkaar op te trekken (zie paragraaf 5.1). Nadeel daarvan was dat rollen en verantwoordelijkheden verder zijn vervaagd, doordat onduidelijk werd wie nu waar verantwoordelijk voor was.

Les 17: Ook andere partijen moeten rolvast blijven.

Door de problemen die in het project ontstonden, hadden ook andere partijen moeite met de rolvastheid. Het bevoegd gezag is (naar eigen zeggen) niet geheel rolvast gebleven. De gemeente heeft niet altijd strak vastgehouden aan de toetsende rol, maar heeft vanuit die toetsende rol geprobeerd om mee te werken aan een oplossing van de problemen. Bij het toetsen is duidelijk aangegeven waarom bepaalde onderdelen werden afgekeurd. Toen gevraagd werd wat dan wel zou mogen, heeft de gemeente de helpende hand toegestoken. De gemeente is hierbij deels uit de rol van toetsers gestapt en heeft de rol van adviseur aangenomen. Deze rolvervaging van het bevoegd was voor een deel begrijpelijk, omdat er een meningsverschil ontstond tussen professionals over het gebruik van de landelijke richtlijn voor het beoordelen van 3D-modellering. Bij de discussie was een extern bureau betrokken (W+B) en is de hulp van een hoogleraar ingeroepen.

5.3 Cultuur van samenwerken (vertrouwen en elkaar helpen)

Les 18: Er moet sprake zijn van interne samenwerking op basis van vertrouwen.

Door meerdere provinciale medewerkers wordt genoemd dat de samenwerking bij het project Leeghwaterbrug tussen projectteam enerzijds en management en bestuur anderzijds moeizaam verliep. Binnen de provincie werd beperkt gecommuniceerd. Meerdere provinciale medewerkers geven aan dat er een angstcultuur heerste rondom het project. Veel informatie werd op projectmanagementniveau gehouden en niet gedeeld met het bestuur. Hierdoor werd het steeds lastiger om het bestuur te informeren. Dit heeft ook consequenties gehad voor de externe communicatie met de omgeving (zie Les 17). Als het bestuur niet is geïnformeerd, is het lastig om wel naar de omgeving te communiceren.

Ook met betrekking tot de planning verliep de samenwerking tussen projectteam enerzijds en management en bestuur anderzijds stroef. Overigens werd het projectteam bij de provincie op dit punt ook gebrekking geïnformeerd vanuit de opdrachtnemer.

Les 19: Structureler aandacht besteden aan de relationele kant van het project en investeren in relaties, gezamenlijk doel, vertrouwen en samenwerking.

Door de meest betrokken partijen wordt aangegeven dat er geen duidelijk gezamenlijk en gedeeld doel was. Een gezamenlijk en gedeeld doel is belangrijk om steeds samen te kunnen werken aan wat het beste is voor het project.

Verder hebben de contractpartijen en bevoegde gezagen onvoldoende samen opgetrokken aan de voorkant. Er is niet bewust geïnvesteerd in het leren kennen van elkaar en het opbouwen van vertrouwen. Ook tijdens de uitvoering van het project is vrijwel niet gezamenlijk opgetrokken. Dit had meer in co-creatie gekund, bijvoorbeeld door de provincie de vergunningaanvraag te laten toetsen voordat deze naar de gemeente ging. Ook is genoemd dat de verkeersmaatregelen geen gezamenlijk doel waren en er gebruik is gemaakt van de ophef die in de omgeving ontstond door de verkeersproblemen.

Als gevolg van het niet gezamenlijk optrekken was er eerder van een houding van 'het is niet mijn project' dan van 'we doen dit samen'. Er was nauwelijks sprake van vertrouwen in elkaar. Terwijl dat vertrouwen belangrijk is om met elkaar te blijven communiceren, juist als het moeilijk wordt. In het project werd dit duidelijk toen er op een gegeven moment alleen nog gecommuniceerd werd via advocaten. In die periode was het projectbelang geheel verdwenen en werd er niet meer gehandeld vanuit de optiek 'best for project'.

Al met al lijkt vertrouwen, de basis om tot samenwerking te komen, er nooit te zijn geweest. De focus lag met name op de harde kant van het project maar niet of nauwelijks op de zachte kant. Er leek hiervoor bij partijen geen noodzaak te zijn. Bijeenkomsten die er zijn geweest, kwamen voort uit escalaties en/of discussies om vervolgens weer de focus te zetten op de techniek, de planning en het budget. Er lijkt daarbij niet of nauwelijks oog te zijn voor elkaars belang, wat erg belangrijk is om constructief samen te werken. Ook bij stakeholders in de omgeving is het beeld ontstaan dat binnen het project geen teamspirit aanwezig was.

5.4 Communicatie

Les 20: Externe communicatie: duidelijke afstemming nodig tussen partijen voor tijdige communicatie met omgeving.

Door meerdere provinciale medewerkers is genoemd dat de provincie, de opdrachtnemer en andere direct betrokkenen onvoldoende heldere afspraken hebben gemaakt over de externe communicatie. In het contract was afgesproken dat de provincie verantwoordelijk is voor publiekscommunicatie, maar de opdrachtnemer hierbij proactief moet meenemen. De opdrachtnemer is verantwoordelijk gesteld voor de bouwcommunicatie.

Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat de gemeente niet tevreden was over de externe communicatie. De provincie verzocht de gemeente om communicatieboodschappen over te nemen, waardoor de gemeente niet haar eigen boodschappen kon communiceren. De gemeente had andere ideeën over de communicatie en was het niet altijd eens met de communicatie van de provincie, omdat die in haar ogen te weinig aansloot bij de beleving van burgers en onderling niet goed op elkaar aansloten.

Ook de opdrachtnemer was niet tevreden over de communicatie. De opdrachtnemer had een contractueel verbod om te communiceren met de pers, maar had daar bij uitvoering van het project moeite mee. Ook kregen ze in hun ogen de zwarte piet toegespeeld in de communicatieboodschappen. De opdrachtnemer heeft de opdrachtgever hierop aangesproken.

Door meerdere stakeholders is aangegeven dat de omgeving pas laat is meegenomen in de communicatie. Er is niet vanaf het begin van het project gecommuniceerd met de omgeving, maar pas toen er klachten kwamen. Tussen de direct betrokken partijen is veel discussie gevoerd over het momentum van communiceren. Zo zijn de momenten van wegafsluiting redelijk laat gecommuniceerd met de gemeenten, waardoor zij niet in staat werden gesteld hun eigen raad te informeren. Dat veroorzaakte bestuurlijke frictie. In de loop van het project is het momentum waarop werd gecommuniceerd verbeterd en werd er eerder gecommuniceerd over bijvoorbeeld afsluitingen. Verder was er weinig communicatie naar de scheepvaart.

Een van de oorzaken voor de late externe communicatie was dat de gedeputeerde de omgeving niet wilde informeren. Een andere oorzaak was dat het projectteam niet kon of mocht communiceren. Het projectteam kon niet altijd communiceren, omdat het op sommige punten ook zelf onvoldoende was geïnformeerd, zoals over de planning. Daarnaast speelden ook juridische overwegingen een rol bij de communicatie. Als er zou worden gecommuniceerd zou dat juridische consequenties kunnen hebben.

6 WERKZAAMHEDEN

Bij het thema werkzaamheden wordt ingegaan op de effectiviteit van de werkzaamheden en de acceptatie van de werkzaamheden voor de betrokkenen. Ook wordt ingegaan op de planning.

6.1 Effectiviteit

Les 21: Alle aspecten moeten bij uitvoering op orde zijn, van integraal ontwerp en veilig werken tot de relatie met de onderaannemer.

Tijdens de uitvoering van de werkzaamheden bleek een breed scala aan aspecten niet op orde te zijn. Over het integraal ontwerp is veel discussie geweest tussen de opdrachtnemer en gemeente, waardoor de vergunningverlening belangrijke vertraging heeft opgelopen. Ook bleek tijdens de uitvoering dat de constructieve veiligheid van het ontwerp en de veiligheid op het bouwterrein tekortschoot. Dit was een van de redenen om een bouwstop op te leggen. Daarnaast is het beeld van betrokkenen dat de opdrachtnemer en onderaannemer geen goede (financiële) relatie hadden. Op een gegeven moment liep het conflict zo hoog op dat de onderaannemer de opdrachtnemer de toegang tot de bouwlocatie heeft ontzegd.

Door meerdere betrokkenen, is gewezen op de minimale expertise van de opdrachtnemer met civiel werk en het uitbesteden van deze onderdelen aan civiele onderaannemers. Het aandeel civiel werk was aanmerkelijk hoger bij brug A en juist daar zijn ook problemen ontstaan. Het beeld dat uit de interviews naar voren komt, is dat de opdrachtnemer onvoldoende in staat geweest het integraal werk van de Leeghwaterbrug te managen (zie ook paragraaf 4.1). Volgens een van de betrokkenen had de opdrachtnemer de vrijheid om beslissingen te nemen, maar was deze niet in staat om alle consequenties daarvan te overzien. Over de oorzaken is geen eenduidigheid. Door sommigen wordt gewezen op de onervarenheid van de opdrachtnemer en het ontbreken van een hoofdconstructeur, anderen wijzen op de meningsverschillen tussen de deskundigen.

Hoe de effectiviteit van de brug uiteindelijk zal uitpakken, is nog niet zeker. Bij de Leeghwaterbrug is gekozen voor een combinatie van twee soorten materialen: staal en beton. Het is nog niet duidelijk wat de gevolgen hiervan zijn op de werking van de brug. De huidige gevolgen betreffen vooral het geluidseffect naar de omgeving toe. Bewoners rondom de brug hebben geklaagd over geluidsoverlast en zijn hierover in gesprek met de provincie.

6.2 Acceptatie

Les 22: Er moet acceptatie zijn bij alle stakeholders in de omgeving voor eventuele problemen en omgevingseffecten (verkeersoverlast).

Door verscheidene stakeholders is aangegeven dat zij tijdens het project steeds minder begrip kregen voor alle problemen bij de werkzaamheden. Belangrijkste oorzaken hiervoor waren dat de problemen niet werden opgelost en dat er laat en onvolledig werd gecommuniceerd (zie ook Les 20).

Met betrekking tot de verkeersoverlast zijn enkele maatregelen genomen. Zo zijn aanvullende bereikbaarheidsmaatregelen genomen en is een tool over reistijden ingesteld. Door de vertraging van de Leeghwaterbrug moest het project N244 worden uitgesteld. Toen dat niet langer kon en de N244 startte, ontstond er veel overlast in de regio. Veel mensen zijn geconfronteerd met de gevolgen van de vertraging van de Leeghwaterbrug.

6.3 Planning

Les 23: Alleen met een goede voorbereiding en weinig tegenslagen kan een uiterst ambitieuze planning worden gehaald.

Vrijwel alle partijen die we hebben gesproken zijn van mening dat de planning voor de Leeghwaterbrug te ambitieus was. Meerdere betrokkenen geven aan dat de planning niet realistisch en haalbaar was. De Leeghwaterbrug heeft een belangrijke functie in de regio, waardoor de tijdsspanne voor de werkzaamheden zeer beperkt was. Voor het gehele project was zes weken gepland, tijdens de zomervakantie in 2018. Hierbij wordt erop gewezen dat al in de inlichtingsfeer door meerdere gegadigden kritische vragen zijn gesteld over de planning. De opdrachtgever heeft zich hier niet gevoelig voor getoond en heeft de gegadigden niet meer tijd gegeven om te komen tot een kwalitatieve inschrijving en meer tijd om het werk uit te voeren. Hierbij moet worden opgemerkt dat deze ruimte ook niet gegeven was, door de afspraken met- en

toezeggingen aan de omgeving. Daarmee heeft de opdrachtgever een risico genomen, omdat de inschrijvers aan de belangrijke voorwaarde om de ambitieuze planning te halen konden voldoen.

Uiteindelijk zijn door de hoge tijdsdruk beslissingen genomen die het project nog verder hebben vertraagd. Een opmerkelijk besluit is volgens velen de sloop van brug A, terwijl de vergunningverlening nog niet rond was. De opdrachtnemer heeft dit risico genomen en dat heeft niet goed uitgedaan. Dit risico is ook genomen omdat er in de planning te weinig rekening was gehouden met de vergunningverlening.

Tijdens het project zijn meerdere vertragingen opgetreden, waarvan enkele opvallend zijn: de bouwstop door de gemeente omdat niet wordt voldaan aan de constructieve veiligheid (mei 2018), het niet verlenen van de vergunning waardoor het werk komt stil te liggen (mei 2019), en de afsluiten van de bouwplaats door de onderaannemer (februari 2020).

Een van de oorzaken die wordt genoemd voor de vertraging is de integrale constructie, dat wil zeggen geen voegovergangen tussen grote delen van de brug. Meerdere partijen hebben aangegeven dat de impact hiervan is onderschat. In hun ogen is de integraalconstructie een bron van veel ellende geweest, waardoor onder meer de vergunningverlening vertraging heeft opgelopen. Een andere oorzaak waarop wordt gewezen met betrekking tot de vergunningverlening, is dat de gemeente erg laat is meegenomen met het ontwerp. Daardoor kreeg de gemeente een ontwerp toegestuurd waar ze in haar rol van toezichthouder en op basis van het eigen oordeel niet akkoord mee kon gaan. De gemeente had problemen met de integraalconstructie, de console en de kelder. Het verschil van mening over de integraalconstructie tussen de deskundigen van het ingenieursbureau en de gemeente is sterk onderschat. Uiteindelijk heeft de gemeente zelfs een bouwstop opgelegd, omdat de onderaannemer was doorggegaan met de werkzaamheden, terwijl de vergunningverlening nog niet rond was en de bouwveiligheid in het geding kwam.

7 AANBEVELINGEN

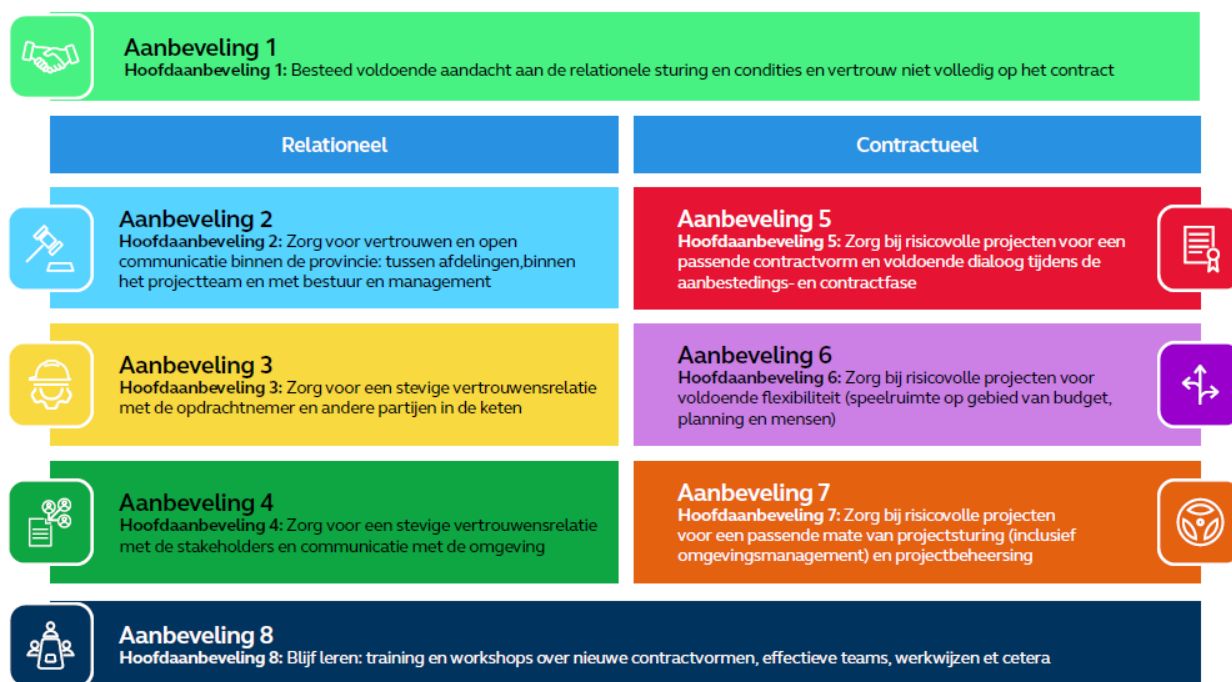
Het evaluatieteam heeft met behulp van een root cause analyse de conclusies geanalyseerd om oorzaken te benoemen. Door deze oorzaken aan te pakken kunnen problemen bij grote, complexe projecten als de Leeghwaterbrug worden voorkomen. Bij de root cause analyse is gebruik gemaakt van de verbeterpunten die in de interviewronde en door het Implementatieteam naar voren zijn gebracht.

De verbeterpunten zijn geclusterd tot verbeterrichtingen. Uit de analyse zijn twee centrale verbeterrichtingen gekomen:

1. Relationale sturing en condities ('zachte' factoren);
2. Contractuele sturing en condities ('harde' factoren).

De verbeterrichtingen waarmee de oorzaken van de problemen in het programma kunnen worden aangepakt, zijn weergegeven in paragraaf 7.1. Per verbeterrichting is aangegeven welke problemen ermee kunnen worden opgelost. Een aantal zaken zijn de afgelopen jaren al opgepakt en de nodige verbeteringen zijn doorgevoerd. Daardoor is een aantal lessen en aanbevelingen die uit deze evaluatie komen al opgepakt.

7.1 Top 8 aanbevelingen



Figuur 4: Aanbevelingen

7.1.1 Hoofdaanbeveling 1: Besteed voldoende aandacht aan de relationele sturing en condities en vertrouw niet volledig op het contract

Vertrouwen en samenwerking vormen een cruciale basis voor ieder project, maar met name voor grote, complexe projecten. Meestal gaat het om een combinatie van zowel zachte, relationele als harde, contractuele sturing en aspecten. Toch zijn veel projecten waarin samenwerking een centraal aspect is, niet succesvol met alleen harde contractuele afspraken. Om succesvol te kunnen zijn, is altijd behoefte aan relationele sturing en condities. Daarom hebben wij er bij het presenteren van onze aanbevelingen voor gekozen om te starten met de relationele aanbevelingen, om vervolgens de contractuele aanbevelingen te beschrijven.

Echter, wel moet worden bedacht dat de relationele sturing de tekortkomingen van contractuele voorwaarden nooit kan compenseren. Een goede relationele sturing kan niet de tekortkomingen van een slecht contract en ontoereikende voorwaarden op het gebied van budget, tijd en mensen opheffen. Er moet altijd een goede contractuele basis worden gelegd.

7.2 Verbeterrichting 1: Relationele sturing en condities ('zachte' factoren)

7.2.1 Hoofdaanbeveling 2: Zorg voor vertrouwen en open communicatie binnen de provincie: tussen afdelingen, binnen het projectteam en met bestuur en management

Aanbeveling 2.1: Maak afspraken over hoe en op welke aspecten het bestuur en management worden geïnformeerd.

De start van het bouwen aan een vertrouwensvolle relatie ligt bij de provincie zelf. Binnen de provincie moet voldoende vertrouwen aanwezig zijn tussen de betrokken afdelingen (bij opdrachtverlening), binnen het projectteam en tussen het projectteam enerzijds en het bestuur en management anderzijds. Vertrouwen is dé basis voor een goede samenwerking en communicatie met alle betrokkenen binnen de organisatie.

Geconcludeerd is dat de communicatie tussen het projectteam enerzijds en het bestuur en management anderzijds aandacht verdient. Bij complexe projecten is het noodzakelijk het management en de gedeputeerde vanaf het begin te betrekken en ook mee te nemen gedurende het project. Het management moet zorgen voor benodigde capaciteit, interne aandacht voor het project en moet meedenken met de keuzes die gemaakt worden. Het bestuur moet aangehaakt blijven om producten vast te stellen en besluiten te nemen tijdens het project over scope-wijzigingen, klanteisen en andere zaken die impact hebben op de planning en het budget. Zij moeten hierover tijdig en goed geïnformeerd worden om – indien nodig – snel te kunnen schakelen.

Bij de start moeten direct afspraken worden gemaakt over hoe, wanneer en waarover het bestuur en management worden geïnformeerd. Dit kan worden opgenomen in een planning, zodat hier door alle betrokkenen rekening mee kan worden gehouden. Ook moeten afspraken gemaakt worden over de escalatielijn in het project. Gedurende het project is een open communicatie van alle betrokkenen van belang. Geen dubbele agenda's. Het management en het bestuur moeten voldoende worden geïnformeerd, bij voorkeur op vaste momenten en ook over de positieve dingen. Door continu met elkaar in gesprek te blijven – ook over kleine projectzaken – kan een escalatie worden voorkomen. Belangrijk voor een open communicatie is dat er bij het management en bestuur ruimte moet zijn voor het open gesprek en discussie. In plaats van een nadruk op directieve instructies die opgevolgd moeten worden. Een (angst)cultuur waarin alleen maar verantwoording moet worden afgelegd, moet worden voorkomen. Dat zorgt niet voor een open gesprek waarin zaken tijdig besproken worden. De kans is groot dat zaken dan alleen op tafel komen als het echt misgaat of als het al te laat is.

Binnen de provincie zijn de afgelopen jaren al de nodige verbeteringen aangebracht om de interne samenwerking te bevorderen:

- Invoeren van een ketenteam: dit is een denkbeeldige keten die over de verschillende directies en sectoren heenloopt, van Beleid/Mobiliteit, B&U/BSP en B&U/Infra. Hierdoor blijven alle directies en sectoren binnen de provincie betrokken bij een project en kan er snel geacteerd worden indien nodig.
- GOGO-sessie, ofwel: Goede Opdracht = Goede Overdracht. Tijdens het opstellen van de interne opdracht (statusrapport) worden er GOGO-sessies georganiseerd, waarbij iedereen vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheid input levert aan de interne opdracht. Dit resulteert in een goede overdracht vanuit het projectteam terug naar de interne organisatie.
- De SSK-raming mag bij de interne opdracht (statusrapport) niet ouder zijn dan 6 maanden en daarnaast is de SSK-raming meer geformaliseerd incl. risicoreservering.

7.2.2 Hoofdaanbeveling 3: Zorg voor een stevige vertrouwensrelatie met de opdrachtnemer en andere partijen in de keten

Aanbeveling 3.1: Investeer bij de start van het project in het leggen van een vertrouwensbasis voor de samenwerking.

Het is cruciaal om bij aanvang te investeren in een goede basis voor samenwerking tussen de betrokken teams van de opdrachtgever en opdrachtnemer. De basis voor het project moet niet zijn 'we gaan het zó doen' maar 'we gaan het sámen doen'. Opdrachtgever en opdrachtnemer moeten deze basis samen leggen bij de start van het project. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van de samenwerkingsladder en de piramide van Lencioni. Deze twee modellen kunnen in elkaars verlengde worden geplaatst (zie figuur 5)

De samenwerkingsladder laat zien in welke stappen je tot vertrouwen kunt komen. Vertrouwen bereik je door elkaar eerst beter te leren kennen, vervolgens door elkaar meer te gaan begrijpen en daarna elkaar ook meer te gaan waarderen. Dit vormt uiteindelijk de basis om elkaar te vertrouwen en dat versterkt de samenwerking. De ladder maakt duidelijk dat voor een goede samenwerking tijd geïnvesteerd moet worden om met elkaar deze stappen te doorlopen.

Het teamsamenwerkingsmodel van Lencioni is opgebouwd uit vijf lagen, als een piramide die van onder naar boven wordt doorlopen. Het fundament bestaat uit vertrouwen. Vanuit vertrouwen kijk je met je team naar de top van de piramide: het gezamenlijk resultaat. Samen met het team stel je doelen (resultaten) op, zodat de tussenlagen beter kunnen worden bereikt. Indien een voorgaande laag niet voldoende aanwezig is, kan een hogere laag niet worden bereikt. Het doorlopen van de piramide is van belang om frustraties in het team te voorkomen. Denk hierbij aan:

- Gebrek aan vertrouwen;
- Angst voor conflicten;
- Gebrek aan betrokkenheid;
- Geen verantwoordelijkheid nemen;
- Te weinig aandacht voor teamresultaten.

Er zijn er meerdere modellen om tot een succesvolle samenwerking te komen. Een team dat goed samenwerkt, is effectief en komt sneller tot resultaten. De volgende kwaliteiten zijn hierbij belangrijk:

1. Er is onderling vertrouwen;
2. Geen angst voor een conflict;
3. Actief commitment van team;
4. Elkaar verantwoordelijk houden;
5. Teamleden geven om het resultaat .



Figuur 5: Samenwerkingsladder en piramide van Lencioni

Inmiddels heeft de provincie al een samenwerkingsleidraad opgesteld, die invulling geeft aan het succesvol samenwerken bij infraprojecten.

Aanbeveling 3.2: Organiseer een gezamenlijke Project Start Up van opdrachtgever en opdrachtnemer.

Een gezamenlijke start van het project met opdrachtgever en opdrachtnemer is een eerste stap om een effectieve samenwerking tot stand te brengen. Bij grote, complexe projecten kan hiervoor een onafhankelijke (team)coach worden ingeschakeld. Tijdens de projectstart kunnen gezamenlijke afspraken worden gemaakt over de wijze van samenwerking. Belangrijk is om bij de start met elkaar door te spreken wat echt belangrijk is en dat vast te leggen. Bijvoorbeeld in 10 'gouden regels'. Dit kan worden gedaan vanuit de volgende vragen: wat zijn belangrijke waarden en gedragingen voor beide teams, wat zijn de gezamenlijke doelen, kennen we elkaars belangen, hoe kunnen de teams van opdrachtgever en opdrachtnemer van elkaar leren en wat is de beste manier om elkaar feedback te geven. Dit vormt de basis voor een goede samenwerking tussen beide teams.

Voorbeelden van 'gouden regels' voor een goede samenwerking zijn:

- We zoeken elkaar op of bellen om informatie te delen in plaats van te mailen;
- We helpen elkaar als de een het wat drukker heeft dan de ander;
- We nemen elkaar tijdig mee bij issues die spelen zodat we elkaar niet verrassen;
- We vragen door naar achterliggende belangen om elkaar goed te begrijpen;
- Wat we afspreken, doen we ook.

Binnen de provincie is al veel ervaring opgedaan met het neerzetten van goede samenwerkingsrelaties. Denk aan ervaringen die zijn opgedaan met de gebiedsaannemer. Ook kan gebruik worden gemaakt van de samenwerkingsleidraad voor gebiedscontracten en de binnen de provincie vastgestelde samenwerkingsmodellen.

Zorg voor vertrouwen en samenwerking in de gehele keten. Een gezamenlijke start is nadrukkelijk bedoeld om ook de beheerder binnen de provincie en eventueel betrokken onderaannemers van de opdrachtnemer mee te nemen.

Aanbeveling 3.3: Monitor en verbeter de samenwerking gedurende het project door regelmatig te evalueren.

Goed samenwerken vraagt continu om aandacht. Beide teams moeten zich comfortabel voelen om effectief bij te kunnen dragen aan het gezamenlijke doel. Na een goede start is het van belang om regelmatig met elkaar te reflecteren op het project en de samenwerking. Eventuele scheurtjes of frustraties in het vertrouwen kunnen zo snel worden gesignaleerd en gerepareerd, voordat ze verder oplopen. Bij eenmaal geschaad vertrouwen is het moeilijk dit weer snel terug te winnen. Om regelmaat te behouden kan maandelijks een evaluatiemoment worden ingericht met het projectteam. Bijvoorbeeld in de vorm van een Benen-Op-Tafel-sessie (BOT-sessie) over het naleven van de 'gouden regels'. Daarnaast is het goed dat de projectmanagers van beide teams niet alleen contact hebben over de voortgang van het project. En ook over de samenwerking. Hierdoor is het mogelijk om – indien nodig – direct maatregelen te nemen om de samenwerking te verbeteren.

Aanbeveling 3.4: Hanteer een duidelijk escalatiemodel en spreek hier uitgebreid over zodat escalatie ook wordt ingezet als dat nodig is voor het project.

Escaleren is niet voor iedereen makkelijk. Bij sommige projectmanagers voelt het escaleren als een falen omdat ze graag zelf alles willen oplossen. Het is belangrijk om dit gevoel weg te nemen. Escaleren is soms de enige manier om een project weer vlot te trekken.

Als onderdeel van ieder contractbeheersplan wordt een escalatielijijn vastgesteld. Iedereen binnen het project moet weten bij wie hij of zij moet aankloppen voor escalatie. Dit kan het niveau zijn van de projectmanager (eerste escalatieniveau) of het niveau van het management of de opdrachtgever (tweede escalatieniveau). Mocht er sprake zijn van een breuk in het onderling vertrouwen of als er zaken niet goed gaan in het project, dan moet dit geëscaleerd worden. Het is wenselijk dat de personen van het tweede escalatieniveau bij de start van het project met elkaar kennismaken en regelmatig een overleg hebben om de voortgang en de samenwerking te bespreken. Ook als hier geen directe aanleiding voor is. Doel is om elkaar te leren kennen (vooraf) en om projectmanagersoverstijgende escalaties preventief te voorkomen.

Het tweede escalatieniveau kan ook onderdeel zijn van reflectie, bijvoorbeeld bij de evaluatiemomenten.

Aanbeveling 3.5: Organiseer een vaste projectlocatie met een duidelijke overlegstructuur.

Bij grote, complexe projecten kan het helpen om bij de start van het project een vaste projectlocatie aan te wijzen waar het projectteam van de opdrachtgever en opdrachtnemer elkaar kunnen ontmoeten. Een vaste projectlocatie zorgt ervoor dat teams effectief en efficiënt kunnen samenwerken. De lijnen zijn kort, afspraken kunnen snel geregeld worden en er wordt optimaal gebruik gemaakt van elkaars kennis. Dit versterkt het teamgevoel. In combinatie met face-to-face contact komt dit de samenwerking ten goede. Daarnaast geeft deze manier van werken de opdrachtgever ook meer inzicht in wat de opdrachtnemer achter de schermen doet. Dat versterkt het vertrouwen. Regels voor het gebruik van de projectlocatie zijn afhankelijk van de kenmerken van het project en kunnen per projectfase verschillen. Het is wel belangrijk om elkaars rollen scherp te houden.

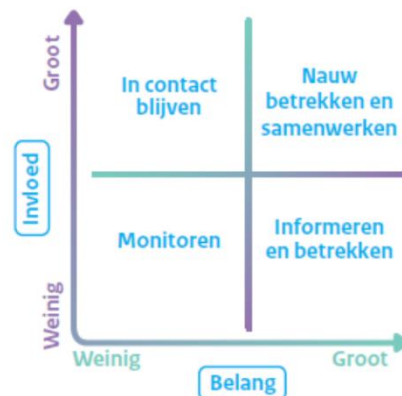
Voor een vaste projectlocatie moet het onderlinge vertrouwen op orde zijn (zie ook aanbeveling 3.1). Als er geen vertrouwen is, kan er geen echte samenwerking plaatsvinden.

7.2.3 Hoofdaanbeveling 4: Zorg voor een vertrouwensrelatie met de stakeholders en communicatie met de omgeving

Aanbeveling 4.1: Voer samen met de opdrachtnemer een stakeholderanalyse uit aan het begin van ieder project en maak een rolverdeling.

Bij de start van ieder project moet een zorgvuldige stakeholderanalyse worden uitgevoerd. Het doel van deze analyse is om te bepalen welke partijen op welk moment in het project betrokken moeten worden.

De stakeholders die belang hebben bij het project en die invloed kunnen hebben op het project worden in beeld gebracht. De stakeholders kunnen specifieker in kaart worden gebracht door ze te plaatsen in een assenstelsel waarbij invloed en belang tegen elkaar zijn uitgezet (zie figuur 6). Zodoende ontstaan verschillende groepen stakeholders, die ieder op specifieke wijze bij het project betrokken moeten worden.



Figuur 6: Stakeholder- en krachtenveldanalyse

Het is belangrijk om de stakeholderanalyse samen met de opdrachtnemer op te stellen. Per stakeholder of stakeholdersgroep is het belangrijk om af te spreken wie er vanuit de opdrachtgever contact houdt vanuit de duurzame relatie en wie er vanuit de opdrachtgever en/of opdrachtnemer bij de gesprekken aanhaakt om de klanteisen op te halen.

Aanbeveling 4.2: Stel een participatie- en communicatieplan op met duidelijke afspraken over de mate van participatie.

Op basis van de stakeholderanalyse moet een participatie- en communicatieplan worden opgesteld. Dit plan moet handvatten bieden om de stakeholders te betrekken en eenduidige communicatie te voeren. Het participatieplan kan ook worden gebruikt om de verwachtingen van de stakeholders op te bouwen. Zij willen graag scherp hebben op welke momenten ze in het project kunnen participeren en welke mate van zeggenschap ze dan hebben.

In het participatieplan staat met wat, hoe en wanneer de omgeving wordt betrokken. Per stakeholder (bijvoorbeeld wegbeheerders, belangengroepen, bewoners en bedrijven) wordt beschreven hoe die in het project wordt betrokken (beslissen, meewerken, meedenken of informeren). Ieder van de doelgroepen wordt op een specifieke, passende wijze betrokken bij het project. Denk hierbij aan bijeenkomsten, werkateliers, klankbordgroepen en/of 'keukentafelgesprekken'.

Naast participatie is het van belang om aan te geven op welke momenten communicatie plaatsvindt en op welke manier. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van een projectwebsite, nieuwsbrief en/of 'social media' (zie ook aanbeveling 4.5). Belangrijk is om dit goed af te stemmen met betrokken overheden zodat eenduidige informatie naar buiten gaat.

Aanbeveling 4.3: Planningsmanagement van opdrachtgever en opdrachtnemer waarin je gezamenlijk kijkt wat nodig is voor het doorlopen van een goed proces met aandacht voor de omgeving.

In de planning moet voldoende ruimte aanwezig zijn om strategisch en proactief omgevingsmanagement toe te passen. Het is van belang om de werkzaamheden goed door te spreken met de omgevingsmanager en gezamenlijk het proces door te spreken (zie ook aanbeveling 6.1).

De omgevingsmanager moet op tijd worden betrokken bij de werkzaamheden, zodat er genoeg tijd is voor participatie en communicatie. Als de omgevingsmanager direct moet volgen op de planning, met als gevolg dat de communicatie direct klaar moet staan, kan dit wrijving geven met andere betrokken partijen.

Aanbeveling 4.4: Strategisch Omgevingsmanagement (SOM) met voldoende aandacht voor het KES-proces.

In grote, complexe projecten is Strategisch Omgevingsmanagement (SOM) belangrijk. Het gaat hierbij om de gerichte afstemming met de bestuurlijk en niet-bestuurlijke omgeving. Het systeem Relatics van de provincie of een ander SOM-instrumentarium is de plek waar de informatie per stakeholder kan worden vastgelegd. Het gaat hierbij om klanteisen, verslagen en follow-up acties. De klanteisen (KES) worden vastgelegd in een module binnen de Relatics-omgeving waarbij per klanteis wordt aangegeven of deze wel of niet in het project wordt meegenomen. Op deze manier is een klanteis traceerbaar en is duidelijk wat er met een klanteis is gedaan. Het doorlopen van een zorgvuldig KES-proces is een belangrijke taak van de omgevingsmanager.

Aanbeveling 4.5: Maak gebruik van een interactieve projectwebsite of een digitaal stakeholderplatform in het kader van de Omgevingswet.

Met het oog op de implementatie van de Omgevingswet is het wenselijk om gebruik te maken van een digitaal stakeholdersplatform. Dit is een online tool die transparant, duidelijk en voor iedereen toegankelijk is. Een voorbeeld hiervan is TOP (Transparant Omgevingsparticipatie Platform), waarmee in het project digitaal en interactief informatie kan worden opgehaald en gedeeld. Dit is een aanvulling op de stakeholdergesprekken en -bijeenkomsten. De tool kan gekoppeld worden aan de projectwebsite van de provincie.

De online tool voorziet 24/7 in de vraag naar informatie over het project, laat stakeholders zien in welke fase het project zich bevindt en nodigt ze uit om te participeren. Via de tool is het mogelijk om alle stakeholders, omwonenden, organisaties, bedrijven en andere belangstellenden bij het project te betrekken en te laten meedenken. Zij kunnen reacties geven op een digitale projectkaart. Deze digitale participatiepagina kan in alle fasen van het project gebruikt worden. Ze zorgt ervoor dat de betrokkenheid en de tevredenheid van omwonenden en bedrijven in het projectgebied toeneemt.

Aanbeveling 4.6: Zet op cruciale rollen in het project eigen provinciemensen in die capabel zijn.

Zeker bij complexe projecten die langere tijd lopen is het belangrijk om enige mate van continuïteit te behouden in de mensen. Door de inzet van provinciale medewerkers is de bestuurlijke sensitiviteit in het project beter geborgd. Zeker voor een rol van projectmanager en omgevingsmanager is dat van groot belang. Bij de provincie is inmiddels gestart met een verbeteringsproces zodat er - vooral voor de cruciale functies binnen de provincie - meer eigen personeel wordt ingezet (en minder inhuur). Ga er verder vanuit dat er personele wisselingen zullen plaatsvinden in een langlopend project. Zorg voor goede overdracht en gebruik hiervoor een voorgeschreven instructie. Bij een overdracht moeten positieve zaken en gemaakte afspraken, maar ook eventuele problemen worden meegenomen.

Wat meespeelt bij de inzet van mensen, is om rekening te houden met de fase van een project. Ieder project doorloopt de fasen van planstudie, aanbesteding, contractvorming en realisatie. Per fase is het goed om de juiste mensen in het team te zetten. Op het moment dat te snel mensen in het projectteam worden geplaatst die goed zijn met contractvoorbereiding, kan de expertise worden gemist om de planstudie goed uit te voeren. Ook de omgevingsmanager moet ervaring hebben met de specifieke fase waarin het project zich bevindt.

7.3 Verbeterrichting 2: Contractuele sturing en condities ('harde' factoren)

7.3.1 Hoofdaanbeveling 5: Zorg bij risicovolle projecten voor een passende contractvorm en voldoende dialoog tijdens de aanbestedings- en contractfase

Aanbeveling 5.1: Analyseer het project en zorg dat je als opdrachtgever weet wat er nodig is; zorg daarbij voor passende en SMART-geformuleerde geschiktheids- en selectie-eisen.

Het is belangrijk dat de geschiktheids- en selectie-eisen passen bij de unieke kenmerken van het project en de kennis, kunde en ervaring die nodig is om het werk te realiseren. Hierbij is essentieel dat de opdrachtnemer aantoont dat hij in staat is om de omvang en complexiteit van het werk aan te kunnen. Focus daarbij niet alleen op inhoud, maar ook op het proces, omdat je daar als opdrachtgever op wilt kunnen vertrouwen. Zorg dat na gunning validatie plaatsvindt van vraag en aanbod zodat scherp is dat de partijen elkaar goed hebben begrepen.

Als eerste moet de opdrachtgever ervoor zorgen dat hij het project nauwkeurig analyseert zodat helder is wat er nodig is. Stel daarbij passende geschiktheids- en selectie-eisen (waaronder ervaringseisen), eisen met betrekking tot naar tevredenheid afgeronde referentieprojecten en eisen van vergelijkbare projecten. Wees SMART bij het vereiste aantal en de mate waarin de referenties passend zijn. Bijvoorbeeld:

- Twee referentieprojecten binnen een termijn van vijf jaar of drie referentieprojecten binnen een termijn van acht jaar.
- Gegadigden moeten het werk grotendeels zelfstandig hebben uitgevoerd.
- Selectie op proceskwaliteiten – dus niet alleen selectie op inhoudelijke kwaliteit – zeker als je als opdrachtgever drijft op bijvoorbeeld een verificatieproces van de opdrachtnemer.

Onderdeel van de analyse is ook het bepalen van de noodzaak om tijdens de aanbestedingsfase al dialoog te voeren. Dat kan voortkomen uit de behoefte om vroegtijdig inzage te krijgen in de (haalbaarheid van) een oplossingsrichting. Maar de noodzaak kan ook zijn ingegeven door risico's en risicoverdeling. In het geval er aan de voorkant sprake is van grote risico's of onduidelijkheden, die voor de markt niet of nauwelijks zijn af te prijzen, kan een tweede fase aanbesteding ook een oplossing bieden. Er wordt in dat geval pas tot prijsvorming overgegaan als het ontwerp is uitgewerkt en risico's zijn te overzien. Het spreekt voor zich dat al deze suggesties tijd kosten. Meer tijd dan de doorlooptijd van de traditionele aanbestedingsvorm waar in het verleden voor gekozen is.

Bij de analyse hoort ook dat een inschatting van de risico's wordt gemaakt. Als er een risico bestaat dat nabij liggende objecten beschadigd geraken, dan moet voorafgaand aan de werkzaamheden de staat van onderhoud worden opgenomen en vastgelegd. Dit kan door de opdrachtgever worden gedaan, maar kan ook als verplichting worden opgenomen in het contract van de opdrachtnemer. Mocht er tijdens de werkzaamheden schade ontstaan, dan is die gemakkelijker te linken aan de bouw, omdat er een referentiekader is van vóór de bouw. Deze verplichting moet door de opdrachtgever in het contract worden opgenomen.

Aanbeveling 5.2: Valideer vraag en aanbod direct na gunning.

Valideer direct na gunning vraag en aanbod en repareer eventuele omissies voorafgaand aan de productie om discussies en stagnatie in een later stadium te voorkomen. Centraal hierbij staat de vraag of opdrachtgever en opdrachtnemer elkaar goed hebben begrepen. Met nadruk wordt opgemerkt dat hierbij niet wordt bedoeld op een Project Follow Up (PFU) of iets dergelijk. Het validatiegesprek moet daarmee ook niet worden gecombineerd.

De kernteams van opdrachtgever en opdrachtnemer moeten worden betrokken bij het gesprek, inclusief inkoop van opdrachtgeverszijde en de tendermanager van opdrachtnemerszijde. Verder kan het validatiegesprek worden geleid door een onafhankelijke, derde partij. Bijvoorbeeld een ervaren contractmanager. Eventuele verschillen van inzicht worden vastgelegd en voorzien van een actiehouder en tijdspanne. De actiehouder onderzoekt (samen met andere projectteamleden of projectbetrokkenen van

opdrachtgever en opdrachtnemer) het verschil van inzicht om te komen tot een advies voor reparatie. Het is belangrijk dat dit plaatsvindt door een geïntegreerd team dat bestaat uit opdrachtgever en opdrachtnemer. Het is aan de contractmanagers om dit verder op te volgen. In geval van discussie of blijvend verschil van mening dient het issue te worden voorgelegd aan een onafhankelijke, derde partij. De uitspraak van die partij is dan leidend.

Aanbeveling 5.3: Richt een zorgvuldig aanbestedingsproces in met voldoende ruimte voor dialoog.

In het aanbestedingsproces zijn meerdere momenten geschikt voor validatie en dialoog. Hiermee kan de zorgvuldigheid van de aanbesteding worden verbeterd:

- Onderken voorafgaand aan de aanbestedingsfase een marktconsultatie en laat de markt meedenken in de mogelijkheden en onmogelijkheden ten aanzien van fasering, planning, risico's en risicoverdeling.
- Maak (de haalbaarheid van) de planning bespreekbaar tijdens de aanbestedingsfase.
- Maak (vaker) gebruik van een dialoogvorm met gegadigden en krijg daarmee ook (eerder) zicht op haalbaarheid, aanpak, risico's en kansen. Bij grote, complexe projecten vindt soms onvoldoende afstemming en dialoog plaats tijdens de aanbestedingsfase over aanpak en risico's. Ook moeten de risico's van het project voldoende worden doorgrond, zodat ze kunnen worden belegd bij de partij die de risico's het beste kan beheersen. In de voorbereidingsfase moet voldoende onderzoek worden gedaan naar de haalbaarheid van de eisen en mijlpalen. Voor al deze activiteiten moet voldoende tijd worden ingeruimd. Dit moet ook onderdeel worden gemaakt van de planning.

Aanbeveling 5.4: Hanteer een eenduidig afwegmodel om (onderbouwd) te komen tot een te hanteren contract- en aanbestedingsvorm, die het beste past bij de unieke kenmerken en risico's van het project.

Een instrument dat kan helpen bij het innemen van een standpunt over de wijze van 'marktbenadering' en de bijbehorende bestuurlijke samenwerking is het Afwegingskader. In 2002 beschreef Rijkswaterstaat al een vorm in de zogenaamde theorie- & voorbeeldengids Publiek Private Samenwerking, specifiek de 'Praktische handleiding voor projectleiders', geschreven door het Projectbureau Marktbenadering.

Het Afwegingskader maakt een afweging tussen verschillende vormen van marktbenadering. De afweging vindt – al dan niet iteratief – plaats op een aantal niveaus en leidt tot een voorkeursvorm.

- 1. Op grond van feitelijke projectkenmerken (analytisch kader).**
Voorbeelden van projectkenmerken zijn: het versnellen van de aanleg, de mogelijkheid van scopeverbreding, et cetera. Deze projectkenmerken maken het meer of minder gewenst een bepaalde vorm van marktbenadering toe te passen.
- 2. Op grond van strategische overwegingen (strategisch kader).**
Voorbeelden van strategische overwegingen zijn: de bereidheid tot risicodragende participatie van derden, de belangen en doelen van derden, mate van commitment, mogelijkheid voor bestuurlijke samenwerking, et cetera.
- 3. Op grond van beleidsoverwegingen (beleidskader).**
Voorbeelden van beleidsoverwegingen zijn: commitment binnen de provincie, vigerende beleidskwesties, aanvaardbare vormen van marktbenadering, et cetera.

Dit leidt tot het volgende principe van een afwegingskader op hoofdlijnen:



Figuur 7: Afwegingskader

Als input voor het afwegingskader kan een inventariseerde checklist worden gebruikt die bestaat uit een doelanalyse, probleemanalyse, omgevingsanalyse, samenwerkingsanalyse en procesanalyse.

Aanbeveling 5.5: Denk bij het opstellen van het contractbeheersplan expliciet na over hoe je de rol van opdrachtgever wilt invullen en hoe je de rolzuiverheid borgt tijdens de contractbeheersing.

Ervaring leert dat het goed is om als contractbeheersteam regelmatig stil te staan bij de rol- en taakin-vulling. Vooral het onderlinge delen van issues, situaties en de wijze van oplossen is van belang. Op deze manier krijgt een aanvankelijk theoretische kader over ‘wie wil je als opdrachtgever zijn’ praktische ‘handen en voeten’. Regelmatig moeten workshops worden gehouden over uiteenlopende onderwerpen. Ook rollenspellen kunnen hier een nuttig middel zijn. Belangrijk is wel dat iedereen bereid is om zich kwetsbaar op te stellen.

Personen die niet in de pas lopen of kunnen lopen met het gedachtegoed, moeten daarmee geholpen worden. Dit kan door een coach aan te wijzen of te voorzien in nadere scholing. Personen die niet in de pas willen lopen, dienen te worden vervangen.

Aandacht moet worden besteed aan de rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer en hoe de rolvastheid hierin behouden kan blijven. Mocht bijvoorbeeld in de eerste fase van een project duidelijk worden dat de opdrachtnemer niet de afgesproken kwaliteit levert, dan moet helder zijn welke mogelijkheden er aanwezig zijn om hierin te schakelen. Bij SCB-contracten bijvoorbeeld betekent dit in contractuele zin dat op een gegeven moment een ingebrekestelling wordt opgelegd. In het ergste geval moet een project worden afgemaakt door een andere partij op kosten van diegene die in gebreke is.

7.3.2 Hoofdaanbeveling 6: Zorg bij risicovolle projecten voor voldoende flexibiliteit (speelruimte op gebied van budget, planning en mensen)

Aanbeveling 6.1: Zorg bij uiterst complexe en risicovolle projecten voor de benodigde speelruimte op gebied van planning, budget en mensen.

Een buitengewoon groot, complex en risicovol project vraagt om voldoende speelruimte om het project uit te kunnen voeren. Er moet ook ruimte zijn om tegenvallers, die zich ongetwijfeld voordoen, op te vangen. Als hier nagenoeg geen ruimte voor is, dan is het project niet realistisch. De differentiatie van A-, B- en C-projecten die binnen de provincie wordt gebruikt, moet ook worden toegepast op de programmering.

Aan de voorkant moet gericht worden nagedacht over de risico's. Het is mogelijk hierbij een deel onvoorzien te onderbouwen, waarover het bestuur een beslissing moet nemen. Dit kan vooral helpen bij de

financiën. Binnen de provincie zijn bijvoorbeeld standaarden bekend om de hoogte van de financiële speelruimte te bepalen. Bij de buitencategorie van ingewikkelde projecten is echter extra speelruimte nodig.

Ook de voorbereidingstijd kan bij buitengewoon complexe langer duren dan bij gewone projecten. Het is raadzaam om de gebruikelijke termijn van 4 jaar te verlengen naar 5 of 6 jaar. Ook wordt in de programmering rekening gehouden met een standaard voorbereidingstijd. Bij complexere projecten is deze te kort. De gebruikelijke 18 maanden voor de voorbereiding moet dan worden verlengd. Daarnaast zijn bij de buitengewoon complexe projecten extra capaciteit en meer disciplines nodig. Er moet voldoende mankracht en expertise beschikbaar zijn bij de opdrachtgever om het project uit te kunnen voeren.

Als de benodigde speelruimte ontbreekt, moet de opdracht worden teruggegeven.

Speelruimte kan ook worden geborgd door nadrukkelijk onnodige risico's te vermijden. Zo kunnen risico's hoog oplopen als bouwwerken al worden gesloopt, terwijl de vergunning voor nieuwbouw nog niet rond is en/of hierover nog discussie is. Raadzaam is dan te werken met:

- Contractuele verplichting voor het aanvragen van een sloopvergunning;
- Contractuele verplichting voor aanvragen (bouw)vergunning realiseren nieuwe werk;
- Contractuele verplichting dat slopen pas mag aanvangen na afgifte bouwvergunning nieuwe werk (en uiteraard na het verkrijgen van de sloopvergunning).

7.3.3 Hoofdaanbeveling 7: Zorg bij risicovolle projecten voor een passende mate van projectsturing (inclusief omgevingsmanagement) en projectbeheersing

Aanbeveling 7.1: Faciliteer in de fase na gunning regelmatig gezamenlijke sessies tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

In de fase na gunning moeten regelmatig gezamenlijke planningssessies (bijvoorbeeld LEAN-sessies) worden gehouden om de voortgang en risico's te bespreken en eventuele beheersmaatregelen door te spreken.

Dit geldt ook voor risicomangement. Deze bijeenkomsten kunnen worden gefaciliteerd door een rolhouder die beheersmaatregelen belegt bij risico-eigenaren en daarop stuurt.

Deze aanbeveling is te combineren met aanbeveling 3.3: Monitor en verbeter de samenwerking gedurende het project door regelmatig te evalueren (paragraaf 7.2.2). Ook kan worden aangesloten bij de risicoanalyse die is gemaakt als onderdeel van aanbeveling 5.1: Analyseer het project en zorg dat je als opdrachtgever weet wat er nodig is (paragraaf 7.3.1).

7.3.4 Hoofdaanbeveling 8: Blijf leren: training en workshops over nieuwe contractvormen, effectieve teams en werkwijzen

Veel van de lessen voor het managen van grote, complexe projecten laten zich moeilijk vatten in teksten. Veel training vindt plaats op de werkvloer. Dat kan worden aangevuld met intervisie-achtige bijeenkomsten waar provinciale medewerkers hun ervaringen uitwisselen. Ook kunnen masterclasses worden georganiseerd, waarbij experts van buiten worden uitgenodigd. Om mensen ervaring op te laten doen is ook mogelijk hen spelenderwijs te laten experimenteren met behulp van simulaties.

Twee meer concrete trainingen worden hieronder beschreven.

Aanbeveling 8.1: Laat een bouwjurist workshops faciliteren voor projectmedewerkers waarin aandacht wordt besteed aan de UAV-gc versus een aantal conflictgevoelige paragrafen.

De UAV-gc, het juridisch/administratieve kader van het D&C-contract, kent een aantal conflictgevoelige paragrafen. De bepalingen zijn niet eenduidig en kunnen op verschillende wijzen worden geïnterpreteerd. Ook het spreekwoord 'meerdere wegen leiden naar Rome' is hierbij van toepassing. Door deze paragrafen in workshopvorm te behandelen met het contractbeheersingsteam wordt bijgedragen aan eenduidigheid binnen het team. Het vergroot daarmee de rolvastheid, omdat de neuzen dezelfde kant op zijn gericht en men op voorhand kan anticiperen op een eventuele ontsporing van rolvastheid.

In deze workshops moet aandacht worden besteed aan ten minste de volgende onderwerpen:

- Wijzigingen:
 - Wijzigingen opdrachtgever, prijsovereenstemming en weigeringsgronden.
 - Wijzigingen opdrachtnemer.
- Kwaliteitsborging.
- Overige aanspraken opdrachtnemer:
 - Expliciet vermeld in de UAV-gc.
 - Omstandigheden waarvoor de opdrachtgever verantwoordelijk is.
 - Onvoorziene omstandigheden.
- Aansprakelijkheid.

Een bouwjurist kan deze onderwerpen behandelen. Hierbij moet een interactief programma worden ingericht zodat het contractbeheersteam (of de verschillende teams) een actieve rol heeft in deze workshops.

Aanbeveling 8.2: Faciliteer een workshop of presentatie Systeem Gerichte Contractbeheersing

Systeemgerichte contractbeheersing (SCB) kan op verschillende manieren worden ingevuld. Reden te meer om met het contractbeheersteam stil te staan bij de wijze waarop het team dit invult. Een en ander kan plaatsvinden onder leiding van de contractmanager. Verder is het van belang om de toetscoördinator, risicomanager en toetsers te betrekken. Onderwerpen die besproken kunnen worden zijn:

- Efficiënt op "afstand": wat is dat en hoe doen wij dat?
- Effectief: functioneren van Project- en Kwaliteitsmanagementsysteem opdrachtnemer
 - Wanneer functioneert het en wanneer niet?
 - Wat doen we als het niet functioneert?
- Rechtmatige betaling. Wanneer is sprake van een rechtmatige betaling en wat is hier minimaal voor nodig?

BIJLAGE A UITWERKING EVALUATIEKADER

Onderdeel	Uitwerking	Duiding
Percepties & verwachtingen	In hoeverre heeft de opdrachtgever van het project duidelijke eisen en wensen gesteld en zijn deze eisen en wensen gedeeld met de stakeholders?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Duidelijk</i>: is het voor opdrachtgever en stakeholders helder te volgen, is het voor één uitleg vatbaar en is het ergens beschreven? ▪ <i>Gedeeld</i>: hebben opdrachtgever en stakeholders de informatie met elkaar uitgewisseld, en is deze informatie verwerkt en beschreven in de opdracht. ▪ Eisen en wensen voor zowel het proces als het resultaat
	Zijn er duidelijke verwachtingen van zowel opdrachtgever als stakeholders en zijn deze gedeeld?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verwachtingen voor zowel het proces als het resultaat.
Afspraken	In hoeverre is er sprake van een duidelijke opdracht?	
	Is er een duidelijke rolverdeling tussen opdrachtgever, opdrachtnemer en stakeholders?	
	In hoeverre zijn de afspraken over de risicoverdeling binnen het project werkbaar?	<i>Werkbaar</i> : zijn de afspraken helder beschreven en realistisch c.q. haalbaar?
	Zijn er duidelijke afspraken gemaakt over conflictbeheersing?	
Samenwerking & gedrag	Wordt er gewerkt aan gezamenlijke doelen?	Gezamenlijk: van opdrachtgever en opdrachtnemer.
	In hoeverre houden opdrachtgever, opdrachtnemer en stakeholders zich vast aan de afgesproken rol?	
	In hoeverre is de cultuur van samenwerken (vertrouwen, elkaar helpen et cetera) bevorderlijk voor het project	Bevorderlijk voor zowel het proces als het resultaat van het project,
Werkzaamheden	Is er sprake van tijdige en duidelijke communicatie.?	<i>Tijdig</i> : is er proactief en vooraf (op tijd) gecommuniceerd of reactief en achteraf? <i>Duidelijk</i> : is de communicatie voor één uitleg vatbaar?
	In hoeverre zijn de werkzaamheden effectief	<i>Effectief</i> : hebben de werkzaamheden geleid tot de beoogde resultaten?

Is er sprake van acceptatie van de werkzaamheden bij de betrokkenen?

Acceptatie: de werkzaamheden worden aanvaard door degenen die er belang bij hebben of erdoor worden geraakt.

Is er een werkbare planning?

Werkbaar: is de planning helder beschreven en realistisch c.q. haalbaar?

COLOFON

PROCESEVALUATIE LEEGHWATERBRUG

KLANT

Provincie Noord-Holland

AUTEURS

Patrick Kalders
Frank van Schaik
Liza van Erk
Mirjam van der Veen

ONZE REFERENTIE

D10028988:567

DATUM

december 2021

GECONTROLEERD DOOR

Liza van Erk
Adviseur

VRIJGEGEVEN DOOR

Bettinka Rakic
Hoofd Adviesgroep Beleid & Smart Innovation

Arcadis Nederland B.V.

Postbus 220
3800 AE Amersfoort
Nederland
+31 (0)88 4261261

www.arcadis.com