
Verzonden: woensdag 10 juli 2019 11:41

Aan: *Provinciale Staten ; *Burgercommissieleden

CC: *Fractieondersteuning ; *Gedeputeerde Staten ; *Statengriffie

Onderwerp: Aanbieden van evaluatierapport Tractaatweg

Geachte heer, mevrouw,

Op verzoek van gedeputeerde de heer Van der Maas ontvangt u onderstaande mail en bijlage.

Met vriendelijke groet,

Margreeth Trimpe | Statengriffie | commissiegriffier Bestuur
T. +31 118 631437 | M. +31 6 28904113 | E. me.trimpe@zeeland.nl



Provinciehuis | Abdij 6, 4331 BK Middelburg | +31 118 631011
Postbus 6001, 4330 LA Middelburg | www.zeeland.nl | [@provzeeland](https://twitter.com/provzeeland) | facebook.com/provinciezeeland | instagram.com/provinciezeeland | dataportaal.zeeland.nl

Geachte statenleden,

Op 1 juli 2019 bent u via e-mail geïnformeerd over het niet door laten gaan van het seminar over het project Tractaatweg dat gepland stond op 3 juli 2019. Ook bent u geïnformeerd over het in ontvangstnemen van het evaluatierapport van het project Tractaatweg. Afgelopen maandag (8 juli 2019) heeft de directeur van de Tractaatweg BV het rapport dat AT Osborne heeft opgesteld aan mij overhandigd. Een digitale versie van dit rapport ontvangt u hierbij. Uiteraard is er voor degenen die dat willen ook een hardcopy exemplaar beschikbaar.

De komende periode gaan we aan de slag met de adviezen die AT Osborne op grond van de evaluatie heeft uitgebracht. In het voorstel waarin wij de eindafrekening van het project Tractaatweg aan u voorleggen zullen wij tevens aangeven op welke wijze wij invulling willen geven aan de genoemde adviezen. De verwachting is dat we dit voorstel begin volgend jaar aan u kunnen voorleggen.

Op het moment dat er duidelijkheid is over de alternatieve invulling van het seminar wordt u hierover bericht. Dat zal na het zomerreces zijn.

Ik ga ervan uit u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

A.J. van der Maas,
Gedeputeerde Mobiliteit



2019

Oplevering project

- ▶ Afronden werkzaamheden
- ▶ 2x2 weg open
- ▶ Eerste viaduct gereed
- ▶ 'Werk in uitvoering' weg meerdere weekenden dicht

2018

- ▶ Spoorwegen gereed
- ▶ Slopen viaduct en slaan eerste heipaal
- ▶ Informatiemarkt in Axel

2017

- ▶ Start eerste werkzaamheden
- ▶ Aannemer bekend: Boskalis Nederland

2016

- ▶ Voorbereidingen: verwerven van gronden, start zoektocht naar een aannemer en het verleggen van kabels en leidingen
- ▶ Tractaatweg BV opgericht



Verbindend, vlot en veilig Evaluatie realisatie project Tractaatweg



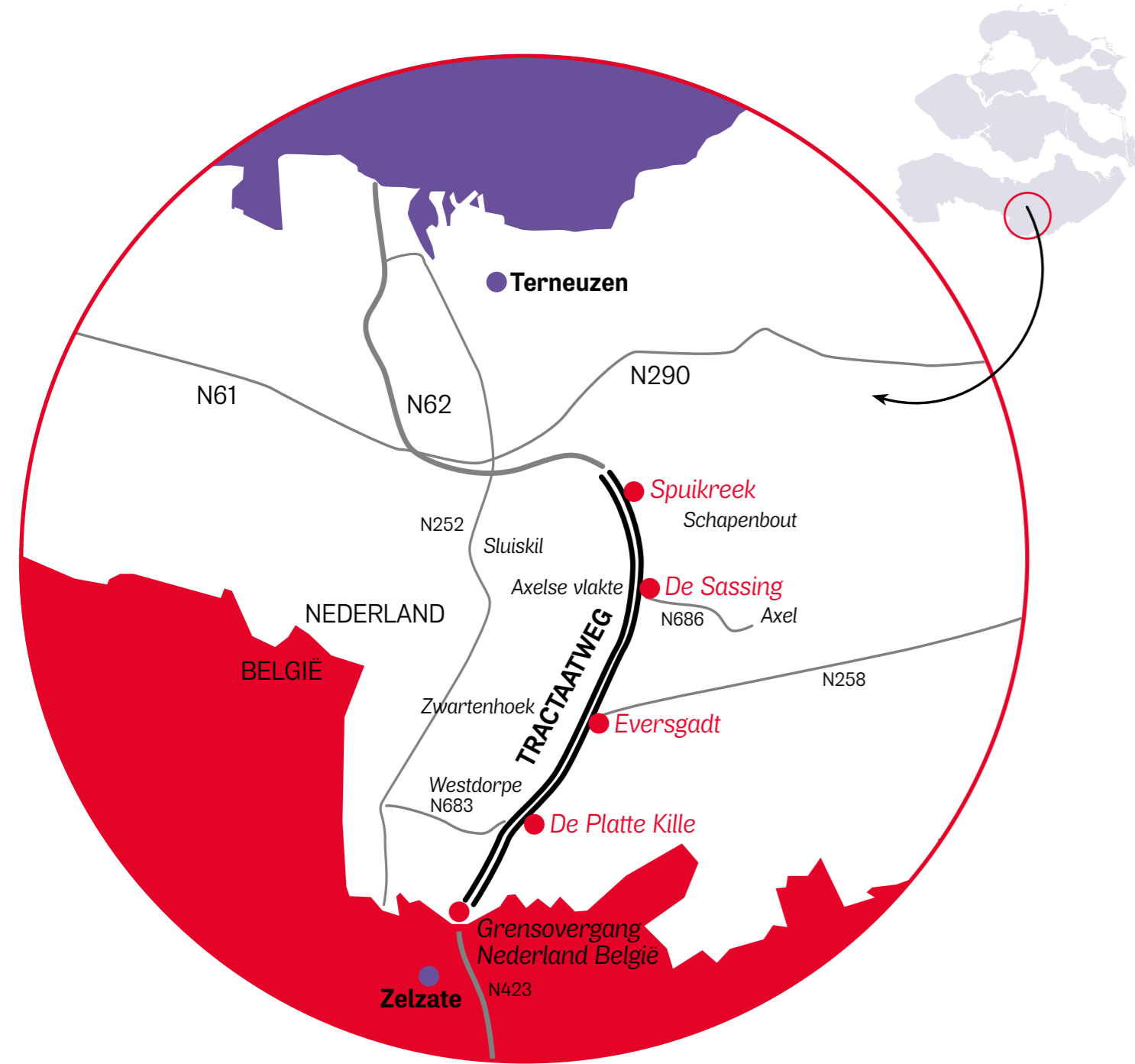
AT OSBORNE

In opdracht van:
TRACTAATWEG
Provincie Zeeland

Verbindend, vlot en veilig

Evaluatie realisatie project Tractaatweg

Eddy Westerveld
Pau Lian Staal-Ong
Eelco Sneep



Aan de totstandkoming van deze publicatie hebben bijgedragen:

Stichting Houdt Woonomgeving Koegorspolder Leefbaar



Hans Jongepier



Levien de Grootte

Boskalis Nederland



Isabelle Scherbeijn van de Voorde



Ruud van der Lee



Frank Goossen

Gemeente Terneuzen



Bart Reuling



Peter van de kerkhove



Frank van Hulle

NV Westerscheldetunnel



Patrick Dankaart



Harald Schoenmakers

Waterschap Scheldestromen



Kees Slabbekoorn



Rian de Feijter

Tractaatweg BV



Piet Kodde



Joyce Verschuren



Arno Melaard



Thijs Gilde

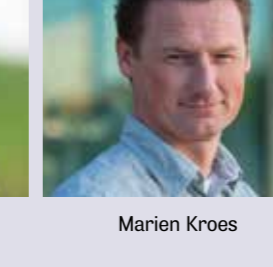


Ton Vrijdag

Raad van Commissarissen Tractaatweg BV



Hans Dingemanse



Marien Kroes



Willem Verhage



Marco Heijdens



Tin Buis

Provincie Zeeland



Dick Engelhardt



Ronny de Troije



Jeroen Steenbakker



Luuk Prevaes



Harry van der Maas

Voorwoord

Toen ik in april 2015 aantrad als gedeputeerde, zag ik het als mijn opdracht om de Tractaatweg binnen de gestelde tijd en binnen beschikbaar budget te verdubbelen. Die klus is geklaard! De weg is ruim op tijd opgeleverd en we zijn binnen het budget gebleven. Een mooi resultaat.

De Tractaatweg was een van de grotere projecten binnen mijn portefeuille – ook financieel gezien. De N62 is een belangrijke route dwars door Zeeland: van Goes tot weerszijden aan de Belgische grens. Het is dé transportas tussen de havens en industriegebieden aan weerszijden van de Westerschelde. Het was hard nodig om te investeren in de zuidelijke schakel. Nu realiseren we niet alleen een vlotte, maar ook een veilige verbinding tussen Goes en Gent. Een verbinding die hoort bij de economische ontwikkeling van Zeeland.

Bijzonder aan dit project is dat we vanuit de Provincie een BV hebben opgericht om de klus te klaren; een BV waarvan we 100% eigenaar zijn. Hoewel er absoluut kennis en kunde aanwezig is binnen onze eigen organisatie, vraagt zo'n groot en complex project ook expertise van buiten. Het projectteam bestond uit een mix van eigen personeel en externen. Onze medewerkers deden zo nieuwe kennis en ervaring op met de gekozen contractvorm.

Wij hebben eerder gewerkt met een eigen BV bij het project Sluiskiltunnel. De taakverdeling was daarbij duidelijk: wij bepaalden als Provincie de scope van de opdracht; het was aan de BV om in te vullen hoe het werk werd gedaan. Op die manier kon het projectteam zich volledig op de taak focussen en snel handelen, zonder afgeleid te worden door lijntaken of politieke processen. Tegelijkertijd hielden we als College de touwtjes strak in handen. Wij hebben als Provincie de statuten opgesteld die de bevoegdheden van alle partijen vastleggen. Als bestuurlijk opdrachtgever heb ik regelmatig aan tafel gezeten met de directie, om te bespreken of we nog op schema lagen en waar nodig bij te sturen. Daarnaast hield een Raad van Commissarissen toezicht op de directie.

Deze manier van werken is mij zeer goed bevallen. Maar het is altijd goed om ook anderen naar hun bevindingen te vragen. We zijn immers een lerende organisatie. Daarom hebben we AT Osborne gevraagd om de werkwijze te evalueren. In dit rapport delen we onze ervaringen graag met u.

Harry van der Maas
Gedeputeerde Provincie Zeeland



“De N62 is een belangrijke route dwars door Zeeland: van Goes tot aan de Belgische grens. Het is dé transportas tussen de havens en industriegebieden aan weerszijden van de Westerschelde”
(Harry van der Maas)

Voorwoord

Trots ben ik op wat we bereikt hebben met het team van de Tractaatweg BV. Belangrijke aspecten daarin zijn mijns inziens de goede samenwerking en communicatie binnen het projectteam, alsook met de omgeving.

Ik heb er bewust voor gekozen om het projectteam te organiseren volgens het Integraal Project Management (IPM) model, met deskundige, communicatieve en toegewijde medewerkers, deels gedetacheerd vanuit de Provincie Zeeland en deels extern ingehuurd. We stonden van meet af aan gesteld om het project op al zijn aspecten te sturen en te beheersen.

De Tractaatweg is 15 februari 2019 opgeleverd, ruim twee maanden eerder dan gepland en ruimschoots binnen budget; het gebruik van de post onvoorzien in het project was uiterst gering, wat betekent dat de risicobeheersing goed is geweest.

Het team van Boskalis heeft op mij een professionele indruk gemaakt met een surplus aan aanwezige deskundigheid. Vanaf de ondertekening van het contract is aandacht besteed aan een goede samenwerking met Boskalis in de vorm van een 'Project Start-up' en 'Project Follow-Ups'. Daarnaast waren de projectkantoren van opdrachtgever en opdrachtnemer met elkaar verbonden, zodat bij elkaar binnenlopen eenvoudig was. Dagelijks samen lunchen of even bijpraten bij de koffieautomaat bij de tussendeur zorgde voor makkelijk persoonlijk contact tussen beide partijen.

Degenen die mij al langer kennen, weten dat ik een sterke focus leg op veilig werken, toch een beetje mijn stokpaardje. Net zoals bij het project Sluiskiltunnel is bij de Tractaatweg de samenwerking vormgegeven door een gemeenschappelijke focus op veiligheid en kwaliteit te leggen. Daarbij hebben we een prestatieprogramma voor de aannemer geïntroduceerd en geïmplementeerd. De resultaten hiervan zijn uitstekend, waarmee opnieuw is aangetoond dat voor goede projectresultaten belonen beter werkt dan straffen.

Ook de samenwerking met de Raad van Commissarissen en betrokken partijen als Provincie Zeeland, Gemeente Terneuzen, Waterschap Scheldestromen, NV Westerscheldetunnel, North Sea Port, landeigenaren en omwonenden was constructief en prettig. Naast de formele contacten en overleggen zorgde zeker het informele contact voor korte lijnen en een heldere en adequate communicatie tussen alle partijen.

Ondanks de goede resultaten zijn er ook leermomenten en verbeterpunten. Ik wens u veel leesplezier en hoop dat de ervaringen in het project Tractaatweg mogen bijdragen aan een verdere verbetering van projectmanagement in grote en complexe projecten.

Ton Vrijdag
Directeur Tractaatweg BV



“Naast de formele contacten en overleggen zorgde zeker het informele contact voor korte lijnen en een heldere en adequate communicatie tussen alle partijen”
(Ton Vrijdag)

Inhoud

Voorwoord (Gedeputeerde Provincie Zeeland)	4
Voorwoord (Directeur Tractaatweg BV)	6
1 Inleiding	10
2 Het project Tractaatweg	16
3 Politieke context	20
4 Doel, scope en financiëring	28
5 Stakeholderbetrokkenheid en communicatie	36
6 Projectbeheersing	48
7 Management en organisatie	58
8 Grondverwerving en vergunningen	70
9 Veiligheid en technologie	78
10 Aanbesteden en contractmanagement	86
11 Wetenschappelijke reflectie: een drievoudige analyse	100
12 Nawoord	104
Bijlage 1 Overzicht geïnterviewden en deelnemers werksessies	106
Bijlage 2 Historisch overzicht belangrijke mijlpalen	107
Bijlage 3 Geraadpleegde documenten	108
Bijlage 4 Over de auteurs	109
Colofon	110



Inleiding

Aanleiding en doel

Op 15 februari 2019 is de nieuwe Tractaatweg opgeleverd. Een buitengewoon succesvol verlopen project. Op tijd en binnen budget opgeleverd, maar ook enorm gewaardeerd door alle betrokkenen.

Vanaf de start in 2016 hebben betrokkenen op uiteenlopende plekken en op allerlei momenten ervaringen en inzichten opgedaan. Provincie Zeeland en Tractaatweg BV vinden het belangrijk dat lessen hieruit de provincie helpen om het werk in de toekomst nog beter te kunnen doen. Daarom is AT Osborne gevraagd een overall projectevaluatie uit te voeren.

Deze evaluatie is bedoeld voor de provincie, de ambtelijke en bestuurlijke opdrachtgevers en projectteamleden. De lessen en adviezen kunnen worden gebruikt in volgende projecten / opgaven van de provincie.

Aanpak evaluatie

Voor deze evaluatie gebruiken wij het NETLIPSE¹ toetskader IPAT® (Infrastructure Project Assessment Tool). De IPAT is een projectmanagement instrument dat door leden van het NETLIPSE netwerk in 2010 is ontwikkeld. Hierbij voeren Europese opdrachtgevende partijen *peer reviews* uit bij collega infrastructuurprojecten. Het helpt hen om het projectmanagement bij elkaars projecten en programma's te evalueren en hun eigen projectmanagement te verbeteren.

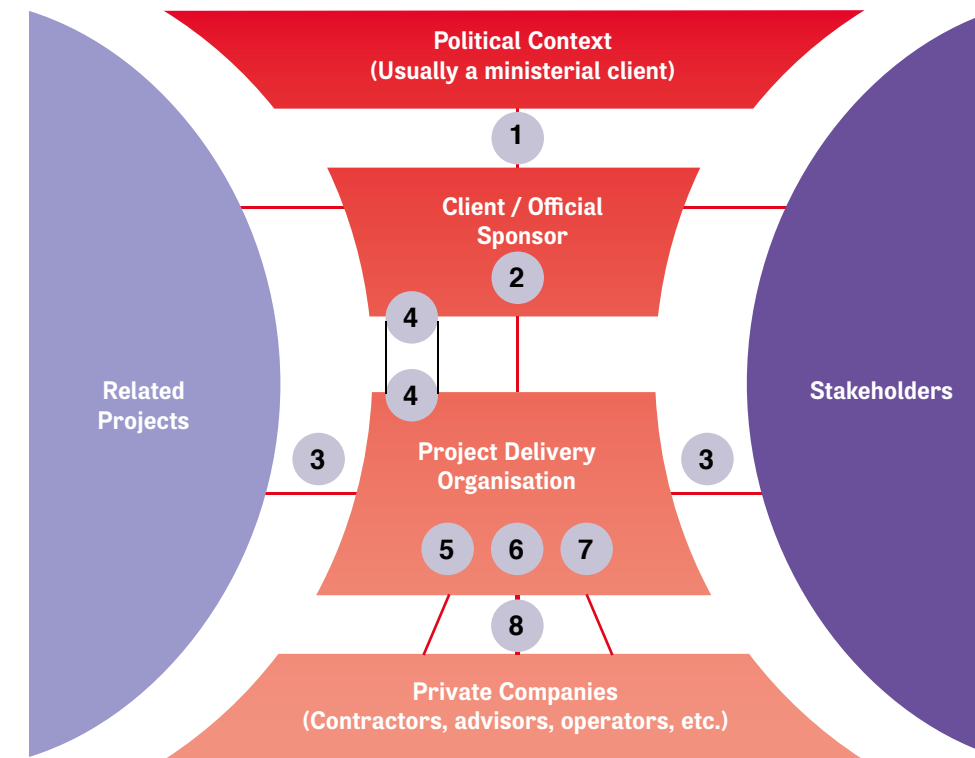
Het IPAT toetskader bestaat uit een aantal relevante thema's in de organisatie en realisatie van infrastructuurprojecten en is in overleg met de BV specifiek toegespitst op het Tractaatweg project.

Wij onderzoeken de volgende thema's:

- 1 Politieke context
- 2 Doel, scope en financiering
- 3 Stakeholder betrokkenheid en communicatie
- 4 Projectbeheersing
- 5 Management en organisatie
- 6 Grondverwerving en vergunningen
- 7 Technologie en veiligheid
- 8 Aanbesteden en contractmanagement

De evaluatie is uitgevoerd in verschillende stappen. De eerste stap is een startbijeenkomst met de directie van Tractaatweg BV waarin de hoofdvragen per thema zijn uitgewerkt en eerste inzichten zijn gedeeld. Vervolgens vinden interviewgesprekken plaats met eindverantwoordelijke medewerkers vanuit het projectteam, de Raad van Commissarissen, de provinciale opdrachtgever (zowel ambtelijk als bestuurlijk), de aannemer en externe sleutelpartners: de Gemeente Terneuzen, Waterschap Scheldestromen, North Sea Port, NV Westerscheldetunnel en een bewonersvertegenwoordiging.

De resultaten van deze interviews zijn verrijkt met twee verdiepingsbijeenkomsten. Eén met het projectteam, de ambtelijk en bestuurlijk



Figuur 1: Het IPAT-model. De cirkels geven aan waar de eindverantwoordelijkheid voor een thema is belegd.

opdrachtgevers en een andere met het projectteam plus aannemer. Samen terugblikken op en delen van persoonlijke inzichten en ervaringen. Borging van de geleerde lessen ontstaat daarmee niet alleen door ze vast te leggen op papier, al is dit natuurlijk wel een mooie aanvulling, maar ook door ze samen nog eens te herleven. Het organiseren van deze bijeenkomsten stelt ons daarnaast in staat om ook aan den lijve te voelen en ervaren hoe

mensen zich tot elkaar verhouden en met elkaar omgaan. Tot slot organiseren wij een aanvullende bijeenkomst met collega's van AT Osborne waarin zij vanuit hun kennis, ervaring en expertise reflecteren op de evaluatiebevindingen.

In voorbereiding op en naar aanleiding van de interviews en bijeenkomsten analyseren wij uiteenlopende documenten.

¹ NETLIPSE is het Europese kennisnetwerk voor opdrachtgevers van grote infrastructuurprojecten (www.netlipse.eu).



Startbijeenkomst evaluatie.

Leeswijzer

Deze publicatie is het resultaat van al deze interviews, bijeenkomsten en gesprekken. De publicatie is opgebouwd aan de hand van de IPAT-thema's en is voorafgegaan door een beschrijving van het project en een algemene beschouwing. In deze beschouwing bezien wij het project Tractaatweg in het licht van onze visie op succesvolle organisatie en realisatie van infrastructuurprojecten. Ieder hoofdstuk is vervolgens opgebouwd in drie delen:

1. De belangrijkste bevindingen aangaande de projectaanpak ('wat zien wij?').
2. Een reflectie vanuit onze kennis, ervaring en expertise ('wat vinden wij?').
3. Conclusie ('wat adviseren wij?').

Het boek sluit af met een wetenschappelijke reflectie op de resultaten van de evaluatie. Een uitgebreid overzicht van de geïnterviewden en betrokkenen is te vinden in Bijlage 1. Bijlage 2 bevat een historisch overzicht van het verloop van het project Tractaatweg en Bijlage 3 een overzicht van geraadpleegde documenten. De binnenzijde

van de achterflap van dit boek biedt een compleet overzicht van de geïnterviewden, dat ter referentie opengeslagen kan blijven tijdens het lezen van dit boek.

Tot slot

De resultaten van deze evaluatie zijn samengebracht in dit boek met 25 adviezen voor de Provincie Zeeland. De titel van het boek "Verbindend, vlot en veilig" is een verbastering van de slogan van het project N62 Tractaatweg. Deze drie termen beschrijven volgens ons heel mooi de kracht van de aanpak en realisatie van het project. Met deze publicatie reiken wij de Provincie Zeeland graag een overkoepelend verhaal over het project aan. Wij hopen dat dit u helpt om het realiseren van toekomstige projecten nog beter te doen. Deze publicatie is dan ook niet alleen bedoeld voor mensen die nauw betrokken zijn geweest bij het project Tractaatweg. Veel van de lessen zullen herkenbaar zijn voor iedereen binnen de Provincie Zeeland, bijvoorbeeld omdat ze gaan over samenwerken en menselijk gedrag.



Werkzaamheden
Spuikreek



WERK SESSIE

Tractaatweg BV en Boskalis:
Ton Vrijdag, Thijs Gilde,
Piet Kodde, Hans Dingemanse,
Frank Goossen, Ruud van der Lee,
Isabelle Scherbeijn van de Voorde

Het project Tractaatweg

Aanleiding

In de Kanaalzone in Zeeuws-Vlaanderen liggen grote economische kansen voor Nederland en België. De provinciale weg N62 is hier een belangrijke noord-zuid verbinding: een belangrijke route tussen de zeehavens en industriegebieden van Gent, Terneuzen en Vlissingen. Het verkeer op de N62 neemt toe, onder andere door de aanleg van de Westerscheldetunnel en uitbreiding van de omliggende industrieterreinen. Om ruimte te bieden aan het toenemende verkeer, om het gebied goed bereikbaar te houden en om de verkeersveiligheid te behouden, is de N62 aangepast. De aanpassing van de Tractaatweg is een van de laatste in een reeks van deelprojecten:

- Aanleg van de Westerscheldetunnel.
- Verbreding van de Westerscheldetunnelweg.
- Aanleg van de Sluiskiltunnel.
- Verbreding van de Sloeweg.

Verbreding Tractaatweg

De Tractaatweg is een onderdeel van de N62 tussen de Belgische grens en de A58 bij Goes. De Tractaatweg verbindt de N61 ten zuiden van Terneuzen en de R4 bij Zelzate (België). Rond 2013 is de capaciteit van de Tractaatweg maximaal benut, onder andere door de komst van de Westerscheldetunnel, Sluiskiltunnel en nieuwe economische ontwikkelingen in de Kanaalzone (bedrijventerreinen en glastuinbouw).

Dit belemmert de vlotte en veilige doorstroming op de weg. Om een goede verkeersafwikkeling en de verkeersveiligheid op dit traject ook in de toekomst te kunnen garanderen, wil de Provincie Zeeland de capaciteit van de Tractaatweg vergroten. Zo waarborgt de provincie middels de verdubbeling een goede bereikbaarheid van Terneuzen en omgeving en legt zij het traject zo aan dat sluijverkeer voorkomen zal worden.

Het project is opgezet met de volgende concrete doelstellingen:

- Vlotte verkeersafwikkeling, ook in de toekomst.
- Optimale bereikbaarheid van het industrie- en havengebied in de Kanaalzone.
- Goede bereikbaarheid van Terneuzen en omgeving.
- Voorkomen van sluijverkeer (op onder andere de Spuiweg en Koegorsstraat).
- Waarborgen van de verkeersveiligheid.
- Maximaal gebruik van de bestaande infrastructuur.
- Behoud van natuurwaarden.

Verbreding van de Sloeweg

Naast de Tractaatweg wordt ook de Sloeweg in het kader van de doorstroming van de N62 verbreed. De aanbesteding van het werk vindt in maart 2014 plaats waarna de aannemer in de tweede helft



Tractaatweg gezien vanaf Viaduct Spuikreekweg

van 2014 begint met de uitvoering. Als gevolg van dreigende overschrijdingen van de planning en het budget is het Taskforceteam Sloeweg ingesteld om onderzoek te doen naar mogelijke aanpassingen aan het project. Op basis van de adviezen van de taskforce besluit de provincie om een projectdirecteur aan te stellen met een breed mandaat. Fase twee van het project is ondergebracht bij Tractaatweg BV.

De verbreding van de Sloeweg is geen onderdeel van deze evaluatie. Wel is het project Tractaatweg gezien in het licht van ervaringen die de Provincie Zeeland met de aanleg van de Sluiskiltunnel en de verbreding van de Sloeweg heeft opgedaan. Meer concreet spelen de ervaringen rond de Sloeweg een belangrijke rol in de uiteindelijke keuze voor de oprichting van Tractaatweg BV.

Projectorganisatie: Tractaatweg BV

Het project is een samenwerking tussen de Provincie Zeeland, Gemeente Terneuzen, Waterschap Scheldestromen en North Sea Port (voorheen Zeeland Seaports). Voor de voorbereiding en de realisatie van het project richt de Provincie in 2016 een besloten vennootschap op: Tractaatweg BV. De provincie is 100% aandeelhouder. De doelstelling van Tractaatweg BV (d.d. 19 juli 2017) is als volgt:

“Het in opdracht van de Provincie Zeeland voorbereiden en (laten) bouwen van de N62 Tractaatweg met aansluitende wegen en bijbehorende werken, alsmede het voorbereiden en (laten) uitvoeren van de N62 Sloeweg fase II (vak 4); en voorts het verrichten van al wat met het bovenstaande in de

ruimste zin verband houdt of daaraan bevorderlijk kan zijn.” (Bron: Financieel verslag Tractaatweg BV, 2017).

Tractaatweg BV vertaalt deze opdracht van de provincie in een missie:

1. *“De Tractaatweg BV werkt (in opdracht van de Provincie Zeeland) aan de verbreding van de Tractaatweg en om ervoor te zorgen dat automobilisten, vanaf de eerste helft van 2019, vlot en veilig van Goes naar Gent (N62) kunnen rijden en vice versa.”*

Later bij de ondertekening van de Overeenkomst van Opdracht Sloeweg wordt hieraan aan toegevoegd:

2. *“De Tractaatweg BV werkt (gemandateerd door de Provincie Zeeland) aan de realisatie van de stervariant met drie viaducten op het kruispunt Sloeweg-Bernhardweg-Westerscheldetunnelweg (Sloeweg fase II), om ervoor te zorgen dat automobilisten, vanaf medio 2019, vlot en veilig (2x2 baans) van Goes naar Gent (N62) kunnen rijden en vice versa.”*

Het projectteam verzorgt sinds 2017 zowel de realisatie van de Sloeweg fase II als de Tractaatweg. Gezien de korte duur van het bestaan van de onderneming en de wisselende behoefte aan expertise neemt Tractaatweg BV geen eigen medewerkers in dienst. De medewerkers van de BV bestaan uit externe inhuur en een aantal medewerkers die vanuit de Provincie Zeeland zijn gedetacheerd. Daarnaast schakelt de BV marktpartijen in zoals ingenieursbureaus en adviseurs voor specialistische kennis.

Facts & Figures Tractaatweg ²

- De naam Tractaatweg verwijst naar het Tractaat tussen Nederland en België uit 1960. Op 20 juni 1960 hebben Nederland en België een verdrag (een traktaat) ondertekend waarin de door België gewenste verbreding van het Kanaal Gent-Terneuzen en de aanleg van een nieuwe sluis wordt geregeld.
- 10 km dubbele rijbaan met een maximum snelheid van 100 kilometer per uur. Het wegdek bestaat uit asfalt, waarvan een groot deel wordt uitgevoerd met een geluidsreducerende deklaag.
- 4 nieuwe ongelijkvloerse kruisingen. Een ongelijke kruising is een kruising van twee of meerdere vervoerstromen, waarbij gebruikgemaakt wordt van bijvoorbeeld bruggen en viaducten zodat het verkeer niet wordt gehinderd.
- 2 spoorwegovergangen.
- 1 kruising met verkeerslichten.
- 6 rotondes.
- 40 hectare grond verworven.
- 5.000 kubieke meters beton om 4 viaducten te bouwen.
- 9 hectare natuur met 1 grote en 2 kleine faunapassages.
- 1 vlemuis hop-over. Bij Zwartenhoek staat een paal die de vliegroute van de vlemuisen in stand houdt. Zij gebruiken veel rechte lijnen in het landschap als vliegroute. De hop-over zorgt ervoor dat de vliegende beestjes op veilige hoogte de weg kunnen oversteken.
- 22 km kabels en leidingen verlegd.
- 1 km aan zichtwal van 5 meter hoog. Er is een deel van een zichtwal gerealiseerd ter hoogte van het buurtschap Schapenbout bij Terneuzen. Deze wal is gemaakt met grond uit het project Sluiskiltunnel en gemeentelijke projecten. De wal onttrekt het zicht vanuit Schapenbout op de autoweg. Niet alleen het verkeer, maar ook de 22 zeer hoge windmolens en zware chemische industrie worden hierdoor aan het zicht te onttrokken.
- 800.000 kubieke meters grond verplaatst.
- 500.000 vierkante meters aan ophoog materiaal.
- 100.000 ton asfalt.
- 4.500 kubieke meters archeologisch proefsleuvenonderzoek.
- 13 km sloot.

² De meest genoemde cijfers zijn een algemene schatting. Genoemde informatie is afkomstig van de website Tractaatweg.nl.

Politieke context

Grote complexe projecten duren vaak langer dan de ambtstermijn van een bestuurlijk opdrachtgever. Het succes wordt echter voor een belangrijk deel bepaald door de politieke acceptatie van het project. Wij onderzoeken in hoeverre politieke consensus is over het doel en de resultaten van het project en de wijze waarop de relatie tussen de politieke aansturing en de uitvoering van het project is vormgegeven in de voorbereiding en tijdens de realisatiefase van het project.

Bevindingen: wat zien wij?

De projectaanpak:

- Terugwinnen van vertrouwen.
- Inzetten op breed politiek draagvlak tijdens alle fasen.
- Sturen op gezonde afstand met betrokken en benaderbaar bestuur.

Ook voor het project Tractaatweg geldt een langer traject dan de ambtstermijn van een gedeputeerde. Al in 2006 tekenen het Rijk en de Provincie Zeeland een convenant over verdubbeling van de Sloeweg en de Tractaatweg. Vervolgens nemen de Provinciale Staten in 2009 het besluit tot het beschikbaar stellen van een voorbereidingskrediet. Voor de verdere voorbereiding en de realisatie van het project richt de provincie in 2016 een besloten vennootschap op: Tractaatweg BV.

Terugwinnen van vertrouwen

Het besluit om een BV als uitvoerend orgaan op te richten heeft alles te maken met de politieke context van dat moment en eerdere ervaringen van de provincie met meer recente projecten. Zo pakt het project Sloeweg financieel en organisatorisch minder succesvol uit dan beoogd. Daar staat een meer positieve ervaring tegenover met de bouw van de Sluiskiltunnel. Dit project is in een zelfstandige rechtspersoon (BV) aangestuurd.

Met name de ervaringen bij de realisatie van de Sloeweg spelen een belangrijke rol bij de oprichting van Tractaatweg BV. “Zonder de ervaringen bij de Sloeweg was er geen Tractaatweg BV geweest”, zegt Thijs Gilde daarover. Wanneer overschrijdingen van de planning en het budget dreigen, stelt de provincie begin 2015 het Taskforceteam Sloeweg (TFT) in, dat onderzoek doet naar de stand van zaken. Op basis van de adviezen van het TFT besluit de provincie om de projectorganisatie aan te passen. De overschrijding van planning en budget leidt uiteindelijk tot het aftreden van de politiek verantwoordelijke gedeputeerde. Door de gang van zaken bij het project Sloeweg neemt het vertrouwen sterk af en stelt de politiek zichzelf de vraag of de provincie wel in staat is grote projecten te realiseren?

De Sluiskiltunnel is wel binnen de gestelde randvoorwaarden van tijd en geld gerealiseerd. Meerdere betrokkenen schrijven dit vooral toe aan de keuze voor een zelfstandige opdrachtgever in een BV. Mede naar aanleiding van die ervaringen en het project Sloeweg besluiten de Gedeputeerde Staten om ook voor de Tractaatweg een zelfstandige BV op te richten. Om als politiek weer aan vertrouwen te winnen en in control te komen krijgt Tractaatweg BV de ruimte om zelfstandig, slagvaardig en flexibel te kunnen opereren binnen de afgesproken kaders van de Overeenkomst van Opdracht en statuten van de BV.

Breed politiek draagvlak in alle fasen

Voor zowel Nederland als voor België liggen er economische kansen in de Kanaalzone in Zeeuws-Vlaanderen. De Tractaatweg is een

belangrijke noord-zuid verbinding binnen dit gebied. Mede vanwege de aanleg van de Westerscheldetunnel krijgt de weg een steeds belangrijkere rol als regionale verbinding tussen de zeehavens en industriegebieden van Gent, Terneuzen en Vlissingen. Alle stakeholders zien het opwaarderen van de weg als een essentiële randvoorwaarde voor een betere bereikbaarheid van de regio. Tijdens de voorbereiding en realisatie is blijvend politiek draagvlak voor de projectdoelstellingen.

Dat het politiek draagvlak niet alleen in de voorbereiding, maar ook tijdens de realisatiefase onverminderd groot blijft, heeft voor een belangrijk deel te maken met de intensieve afstemming in de voorbereidingsfase. Al tijdens de voorbereiding is ambtelijk en bestuurlijk veel afstemming over de projectstructuur en de functionele eisen aan de weg. Zowel binnen de provinciale organisatie als daarbuiten. Daarnaast voeren medewerkers van Tractaatweg BV tijdens de realisatie veelvuldig overleg met lokale betrokken partijen over bijvoorbeeld de nodige tijdelijke verkeersmaatregelen.

Sturen op gezonde afstand met betrokken en benaderbaar bestuur

Het oprichten van een BV betekent een keuze om de uitvoering te beleggen bij een partij die op gezonde afstand van bestuur en politiek functioneert. “Sturen op gezonde afstand betekent overigens niet minder betrokkenheid en verantwoordelijkheid voor de provincie”, zegt gedeputeerde Harry van der Maas. Je blijft immers ten volle verantwoordelijk en politiek aanspreekbaar. Maar je creëert wel rust en de inhoudelijke



“Sturen op gezonde afstand betekent niet minder betrokkenheid en verantwoordelijkheid voor de provincie”

(Harry van der Maas)

deskundigheid van het projectteam wordt niet vermengd met politieke discussies. “Soms was het goed om zuiver de feiten op tafel te hebben, zonder politieke context.” zegt Luuk Prevaes daarover.

Tijdens het project onderhouden de belangrijkste betrokkenen korte lijnen: denk aan de gedeputeerde en bestuurders van overheden in de regio zoals het waterschap en de gemeente Terneuzen. Zij kijken terug op een goede bestuurlijke samenwerking. Stakeholders krijgen niet altijd hun zin, maar belangen zijn altijd goed en in volledige transparantie afgewogen. En aan bestuurlijke tafels vindt niet alleen overleg plaats, er zijn ook altijd knopen doorgehakt.

Ook binnen het provinciehuis verloopt het contact tussen de verantwoordelijk gedeputeerde en betrokken ambtenaren goed. De werkwijze met een aparte BV zorgt voor rust en duidelijkheid. De gedeputeerde wordt in zijn rol als bestuurlijk opdrachtgever van het project ondersteund door

twee ambtenaren met elk hun eigen focus: één meer op financiën en governance op de BV, de andere meer op inhoud en het politiek bestuurlijk proces. Overleg vindt plaats op basis van de periodieke voortgangsrapportages van de BV, bestuurlijk doorgeleid door de betrokken ambtenaren. Dit was zoals gebruikelijk bij grote projecten die per kwartaal Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten informeren. Dankzij deze werkwijze kan de gedeputeerde zich ook daadwerkelijk als opdrachtgever opstellen, zonder te verzanden in diepgravende inhoudelijke discussies op uitvoeringsniveau.

Reflectie: wat vinden wij?

- Een crisis helpt om als project voortgang te boeken op organisatorische en financiële discussies.
- Inzetten op breed politiek draagvlak.

Een crisis helpt om als project voortgang te boeken op organisatorische en financiële discussies.

Kenmerkend voor het verloop is dat de crisis bij het project Sloeweg onlosmakelijk verbonden is met de keuze tot oprichting van Tractaatweg BV. De keuze tot oprichting van de BV zien wij als sterk bepalend voor de succesvolle realisatie van het project. Dit roept de volgende vragen op:

1. Is er eerst een crisis nodig om het project later tot een succes te kunnen maken?
2. Was het ook mogelijk geweest om van het project Tractaatweg een succes te maken als een organisatie binnen de lijn?

Uit door ons uitgevoerd (inter)nationaal onderzoek naar de eerste vraag blijkt dat (complexe) projecten worden gekenmerkt door fases van crisis en wederopbouw. De complexiteit van deze projecten vraagt om maatwerk en autonomie om dit maatwerk te kunnen bieden. Hierdoor ontstaat een inherente spanning tussen de gebruikelijke kaders, bijvoorbeeld de reguliere werkwijze binnen de provincie, en wat nodig is voor het unieke project. In onze praktijk zien we dat bij een crisis de voor het project knellende kaders succesvol ter discussie kunnen worden gesteld en een andere werkwijze, in dit geval via de oprichting van een BV, mogelijk gemaakt. Het blijkt dat eenzelfde gevoel van urgentie en noodzaak om te veranderen zonder een crisis lastig te bewerkstelligen is.

Het beantwoorden van vraag 2 is deels suggestief ('wat als...'). Toch durven wij de stelling aan dat projectrealisatie binnen de Provincie Zeeland ook tot succes kan leiden. Het bewijs zien wij in andere

provincies. Tegelijkertijd heeft de oprichting van de BV diverse voordelen gebracht. Bijvoorbeeld een duidelijke sturingslijn en rolverdeling ('governance') en vrijheid in het aantrekken van de voor het project benodigde expertise. Deze zaken zijn echter ook, onder voorwaarden, goed binnen een provinciale organisatie te regelen. Concluderend stellen we daarom dat succes ook binnen de lijn mogelijk was geweest maar dat doorgaan onder dezelfde condities, zonder verdergaande maatregelen, zeker niet succesvol was geweest. De interventie om over te gaan tot de oprichting van een BV (met bijbehorende uitgangspunten) is daarmee wel degelijk doorslaggevend gebleken voor het projectsucces.

Inzetten op breed politiek draagvlak

Draagvlak is een typisch Nederlands begrip dat goed past in onze bestuurscultuur. In ons dagelijks werk herkennen wij dat draagvlak in belangrijke mate bijdraagt aan het projectsucces. De tijd waarin een centrale overheid haar wil kan en wil opleggen aan lokale actoren is echter definitief voorbij. Als wij inzoomen op het begrip draagvlak dan zien wij:

- Draagvlak bestaat enerzijds uit de mate waarin steun bestaat voor de wijze waarop bestuurlijke besluitvorming plaatsvindt (het proces).
- En anderzijds uit de mate waarin acceptatie bestaat voor het daadwerkelijke te nemen besluit (de inhoud).

Het projectteam en de provincie verdienen naar ons oordeel een compliment over de manier waarop beide rond het project Tractaatweg acteren:

- **Procesdraagvlak:** het valt op dat tijdens de interviews alle stakeholders, zonder uitzondering, positief zijn over de wijze waarop zij zijn betrokken bij de realisatie. Wij herkennen hierin de open en laagdrempelige bestuurscultuur van de Provincie Zeeland die een omgeving creëert waarin alle stakeholders altijd de ruimte ervaren om zorgen te uiten of met initiatieven te komen.
- **Inhoudelijk draagvlak:** er is nooit discussie geweest over het belang van verbreding van de Tractaatweg. Nut en noodzaak van het project waren binnen de regio onomstreden. Dit bood een solide basis voor de uitvoering van het project. Tijdens de uitwerking van het project zijn belangen en wensen van partijen systematisch gewogen en vertaald in een projectscope.

De combinatie van proces- en inhoudelijk draagvlak is bij het verloop van het project een voorname randvoorwaarde geweest voor succes. Ook hier geldt dat de wisselwerking tussen provincie en Tractaatweg BV essentieel was. Bestuurlijk is er groot vertrouwen in zowel de voorzitter van de Raad van Commissarissen (Tin Buis) als de projectdirecteur (Ton Vrijdag). Dit vertrouwen is de resultante van eerder behaalde successen bij de Westerscheldetunnel en Sluiskiltunnel. Dit geeft een bewezen vertrouwensbasis tussen de opdrachtgever (ambtelijk en bestuurlijk) en de projectdirectie bij het hierna volgende project Tractaatweg. De basis is vervolgens succesvol benut voor het systematisch vertalen van wensen van de omgeving richting de scope van het project en constructief periodiek overleg over de wijze van uitvoering.

Conclusie: wat adviseren wij?

- Herken en erken drijfveren en belangen van betrokken partijen.
- Zorg voor een vertrouwensbasis.

Advies 1:

Herken en erken drijfveren en belangen van betrokken partijen

Een project is alleen maar een succes als dit zo wordt beleefd door de betrokken actoren. Projecten die binnen budget worden gerealiseerd maar waarbij het opgeleverde resultaat niet voldoet aan de eisen van belanghebbenden, zijn niet succesvol. Omgekeerd kan een project dat duurder uitvalt dan oorspronkelijk voorzien, toch tot tevreden belanghebbenden leiden indien het eindproduct hen tevreden stelt. Kortom: projectsucces ligt voor een belangrijk deel besloten in de perceptie van de betrokkenen. Dit maakt het erkennen en herkennen van belangen en het vertalen van deze belangen in de projectaanpak de kern van het managen van een project. Bij het project Tractaatweg is hier veel tijd en aandacht aan besteed.

De belangen van actoren kunnen sterk verschillen. Wat een goed resultaat voor de éne partij is, is dit niet noodzakelijkerwijs voor de ander. Tegelijk zien we dat de invloed van betrokkenen steeds groter wordt. Samen vraagt dit om projectmanagers die in staat zijn om hun omgeving te 'sturen' (zie figuur 2). En dan niet in de klassieke zin van directe aansturing maar meer via de geleidelijke weg van de beïnvloeding door voortdurend het gemeenschappelijk

projectresultaat voorop te stellen. Essentieel hierbij is dat alle belangen serieus worden meegenomen en transparant worden afgewogen.

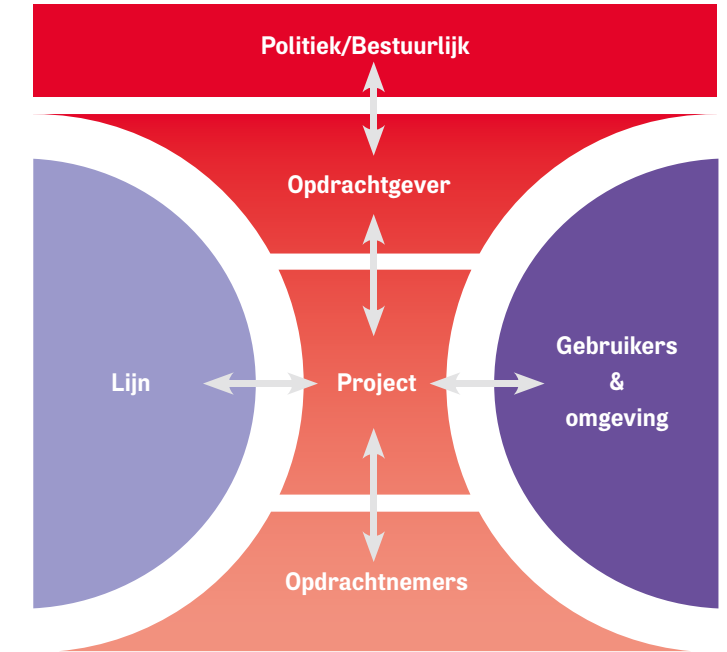
Advies 2:

Zorg voor een vertrouwensbasis

Samenwerking tussen actoren vraagt om vertrouwen. Het opbouwen van vertrouwen is makkelijk gezegd maar luistert heel nauwkeurig. Relaties opbouwen tussen personen kost tijd. Bij de Tractaatweg zien we wat een positief 'track record' van enkele sleutelspelers betekent. Tegelijkertijd beseffen we ons dat niet elk project zo'n voorgeschiedenis kent. Daarnaast hoeft een eerder bewezen samenwerking niet automatisch te betekenen dat het bij een ander project, met haar eigen unieke kenmerken, ook soepel verloopt.

In het algemeen doen wij daarom op dit vlak de volgende aanbevelingen:

- **Zorg voor sleutelspelers met een bewezen reputatie.** Personen die hun sporen elders (binnen en/of buiten de provincie) verdiend hebben, dwingen respect af bij actoren. Partijen zijn soms sneller geneigd, zelfs al kennen ze de betrokkenen niet uit een eerder verband, om hen het voordeel van de twijfel te geven.
- **Zorg voor sleutelspelers die inhoudelijk de opgave en opdracht kennen.** De inhoud van de projecten is cruciaal. Weg- en waterbouw projecten zijn in de basis anders dan bijvoorbeeld ICT projecten of gebiedsontwikkelingsprojecten. Wij pleiten voor sleutelspelers die de inhoud van het werk kennen en hier affiniteit mee hebben. Wij geloven niet in procesmanagers die los van de inhoud



Figuur 2: Sturen op de projectomgeving

Van belang hierbij:

- **Invloed van belanghebbenden wordt steeds groter.**
- **De menselijke maat vraagt informele contacten.**
- **Percepties over een 'goed' resultaat verschillen.**

het project denken aan te sturen.

- **Zorg voor sleutelspelers met oog voor de context.** In dit geval voor de politiek bestuurlijke context binnen de Provincie Zeeland en de betrokken actoren bij de Tractaatweg. Kennis van deze partijen uit eerdere projecten bevordert het inlevingsvermogen en vergroot daarmee de kans op draagvlak.

Deze aanbevelingen worden vaak als algemeen bekend verondersteld. Te vaak zien wij echter nog in de praktijk dat hier niet naar wordt gehandeld.



De vleermuishop-over



Doel, scope en financiering

Dit thema betreft de wijze waarop de doelstelling, business case en scope zijn opgepakt en uitgewerkt. In feite onderzoeken wij hiermee of de veronderstelde consensus over de noodzaak van het project (zoals beschreven in het vorige hoofdstuk) ook daadwerkelijk wordt ondersteund, prioriteit krijgt en betaalbaar is.

Hoe zijn de doelstelling en scope gedefinieerd bij de start en hoe hebben deze zich ontwikkeld? In hoeverre zijn meekoppelkansen verkend? Hoe is het project gefinancierd?

Bevindingen: wat zien wij?

De projectaanpak:

- Sturen op een stabiele en solide scope.
- Geen winstoogmerk, wel binnen budget.

Het opwaarderen van de Tractaatweg wordt door alle stakeholders gezien als randvoorwaarde om de doorstroming op de weg en de bereikbaarheid van de regio te verbeteren. De verbreding van de Tractaatweg heeft dan ook als doelstelling: verbeteren capaciteit, bereikbaarheid en verkeersveiligheid van de weg. Met als kenmerken: realisatie binnen tijd en budget, efficiënt, veilig, conform gestelde kwaliteitseisen en met een goede samenwerking van de partijen.

Sturen op een stabiele en solide scope

De uiteindelijke projectscope is samen met de afbakening van verantwoordelijkheden tussen Provincie Zeeland en Tractaatweg BV vastgelegd in de Overeenkomst van Opdracht (OvO, 6 april 2016). De taakverdeling is kort samengevat:

- De Provincie Zeeland bepaalt wat er wordt gebouwd.
- De BV bepaalt hoe dit gaat gebeuren.

“Het gesprek verliep altijd in goed overleg. Maar wel valt op dat het project sterk financieel gestuurd is en andere zaken zoveel mogelijk buiten de scope werden gehouden”
(Rian de Feijter)



Deze rolopvatting betekent dat de BV zich primair focust op het realiseren van de gedefinieerde scope. De provincie plaatst het project in het perspectief van de bredere opgave in het gebied.

In de praktijk betekent dit dat alle stakeholders, met name tijdens de planvoorbereiding en ontwerpfase, de kans krijgen om mee te denken over de scope. Betrokken partijen als de Gemeente Terneuzen, North Sea Port en Waterschap Scheldestromen geven ook aan dat de belangrijkste discussiepunten tijdens deze fasen zijn beslecht. Voorbeelden zijn discussies over de hoeveelheid afritten langs het tracé, het mogelijk maken van een spoorverbinding en het aanleggen van een parallelweg aan de kant van Westdorpe. Rian de Feijter zegt daarover: “Het gesprek daarover verliep altijd in goed overleg. Maar wel valt op dat het project sterk financieel gestuurd is en andere zaken zoveel mogelijk buiten de scope werden gehouden”. Resultaat is dat de provincie tijdens de realisatiefase niet meer

geconfronteerd is met grote scopewijzigingen. Geïnterviewden geven aan dat de provincie niet actief gestuurd heeft op meekoppelkansen en het maken van ‘werk met werk’. Anderzijds komt naar voren dat wanneer zich potentiële kansen voordoen er vanuit de vragende partijen niet altijd de bereidheid is om ook zelf extra financiering te verzorgen. Diverse verzoeken zijn dan ook na een transparante afweging in goede harmonie afgewezen.

Geen winstoogmerk, wel binnen budget

Tractaatweg BV is weliswaar een onderneming in de vorm van een besloten vennootschap, maar het is geen ‘normale’ BV. Tractaatweg BV moet de verbreding van de Tractaatweg realiseren binnen het vastgestelde budget. Geen winstoogmerk, wel binnen budget dus.

Het budget dat de provincie in 2014 beschikbaar stelt voor de aanleg van het project Tractaatweg



“De Overeenkomst van Opdracht, een heldere scope en voldoende ruimte in het budget voor risico’s hebben geleid tot een succesvol project. De projectorganisatie heeft altijd binnen die randvoorwaarden kunnen opereren”

(Marien Kroes)

bedraagt € 60 miljoen. Het project kent weliswaar verschillende financieringsbronnen, maar Tractaatweg BV legt alleen over de besteding van het integrale budget verantwoording af aan de Provincie Zeeland. De verantwoordelijkheid voor de financiering blijft daarmee de verantwoordelijkheid van de provincie. Bovendien geldt slechts één uitvoeringscontract wat de financiële complexiteit beperkt.

Eind 2015 is een benodigd projectbudget berekend door de BV van € 68 miljoen op basis van de contractramingen, de wijzigingen in de projectorganisatie en de geïdentificeerde risico’s. Om dit te financieren en omdat de Gedeputeerde Staten het maximale uit dit budget willen halen, is afgesproken om bij de contractvorm het regelen van het meerjarig onderhoud tot uiterlijk 2033 optioneel mee te nemen. Daarvoor stelt de provincie in 2016 aanvullende gelden beschikbaar (€ 8,2 miljoen). Het totale projectbudget komt hiermee op

€ 68,2 miljoen, inclusief het meerjarig onderhoud. Uiteindelijk blijkt dit ruim voldoende om de verdubbeling van de Tractaatweg te realiseren binnen budget.

Marien Kroes constateert: “De Overeenkomst van Opdracht, een heldere scope en voldoende ruimte in het budget voor risico’s hebben geleid tot een succesvol project. De projectorganisatie heeft altijd binnen die randvoorwaarden kunnen opereren”. Het succes van het project heeft ook een keerzijde. Sommige medewerkers veronderstellen dat het project te ruim geraamd is en er daarom geld over is.

Reflectie: wat vinden wij?

- Sturen op de bedoeling.
- Wat is de bredere ambitie?
- Scopemanagement.

Sturen op de bedoeling

De grootste uitdaging rond de doelstellingen en scope in projecten is de interactie tussen een stabiele en solide scope tegenover flexibiliteit en wendbaarheid. Hoe kun je, zonder dat de projectmanager dat als een last ervaart, toch in gesprek blijven over toekomstige ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld een spoorverbinding of parallel weg?

In die wetenschap beoordelen wij de wijze waarop de provincie ervoor heeft gekozen Tractaatweg BV expliciet verantwoordelijk te maken voor het realiseren van de scope positief. Projecten en een projectorganisatie hebben een scope nodig om beheerst tot uitvoering te komen. Daarmee ontstaat voor de provinciale organisatie wel de uitdaging om niet te veel nadruk te leggen op scopebeheersing en risicobeheer, maar juist op kansen zoals het toevoegen van extra scope, innovaties en/of nieuwe ideeën. In de praktijk kunnen deze immers gunstiger zijn voor het behalen van de bredere maatschappelijke doelstellingen (‘opgave’). Het managen van deze opgave en het maken van de match met het project, zien wij maar beperkt terug in de taakopvatting van de provincie.

Het project Tractaatweg is, net als veel projecten elders, in hoofdzaak benaderd als individueel project met zijn eigen projectgerelateerde doelstellingen. De uitdaging voor de provinciale organisatie van de toekomst is het continu beoordelen van individuele projecten aan de bredere opgave. Hoe past het project binnen de bredere ambities van de provincie?

Wat is de bredere ambitie?

Wij zien dat een verzameling van (kleinere) projecten deel uitmaakt van een strategisch plan op de langere termijn voor de ontwikkeling van verkeer- en vervoernetwerken. Dit is typerend voor een meer ‘programmatische’ aanpak. In dit geval is het de essentie die projecten te benoemen en uit te voeren die het meest kosteneffectief bijdragen aan de bredere ambities. Een goed voorbeeld hiervan is de realisatie van een groot aantal infrastructurele werken in de Provincie Friesland waarin beleid is uitgewerkt in het Provinciaal Verkeer en Vervoerplan (PVVP). In het kader van de PVVP gaat de provincie aan de slag met een aantal grote projecten. Ook de Provincie Zeeland beschikt ten tijde van de voorbereidingsfase over een PVVP met daaraan gekoppeld een actieprogramma met de concrete projecten benoemd. In 2016 zijn de mobiliteitsvisie en het Mobiliteitsplan Zeeland hiervoor in de plaats gekomen.

Scopemanagement

De provincie en Tractaatweg BV hebben gezamenlijk op uitstekende wijze invulling gegeven aan het proces van scopewijzigingen. De Overeenkomst van Opdracht, met een onderscheid tussen het ‘wat’ en het ‘hoe’ hielp hierbij. Duidelijk is vastgelegd wie welk mandaat had. De functionele en technische scope is als bijlage bij de overeenkomst vastgesteld en gedocumenteerd. Daarnaast is er op twee plekken een duidelijk wijzigingsproces vastgelegd:

1. **Wijziging van de opdracht.** In artikelen 8 en 10 van de Overeenkomst van Opdracht maken de

Provincie en de Tractaatweg BV afspraken over wijzigingen over de scope waarbij:

- De provincie mandaat heeft om tot wijzigingen te besluiten.
- Zowel de provincie als Tractaatweg BV voorstellen tot wijziging kunnen doen.
- Tractaatweg BV de haalbaarheid van de beoogde wijziging inzichtelijk maakt richting de provincie als onderdeel van de besluitvorming van de wijziging.
- Tractaatweg BV de consequenties (tijd, geld, risico's) inzichtelijk maakt als onderdeel van de besluitvorming over de wijziging.
- Na besluitvorming, de aangepaste scope wordt besloten als scope van de opdracht van Tractaatweg BV.

2. Wijziging van het contract. In de overeenkomst met opdrachtnemer Boskalis is uitdrukkelijk aandacht besteed aan hoe contractuele wijzigingen tot stand komen. Het betreft wijzigingen binnen het contract die binnen de bredere scope van de opdracht vallen. Dit werkproces is vastgelegd in het projectplan van de Tractaatweg BV.

Het vastleggen van het wijzigingsproces op twee niveaus en de duidelijke mandatering zien wij als good practice op het gebied van scopemanagement. In lijn met de vastgelegde procedures blijkt uit de interviews dat deze in de praktijk ook daadwerkelijk gevolgd zijn. Uiteindelijk is tijdens de uitvoering de scope van de oorspronkelijke opdracht niet gewijzigd. Op contractniveau is er na overeenstemming tussen Tractaatweg BV en Boskalis besloten tot circa 100 contractwijzigingen.

Conclusie: wat adviseren wij?

- Richt je zowel op de bredere opgave als de projectopdracht.
- Beschouw de wisselwerking tussen bredere opdracht en projectopgave als dynamisch proces.
- Richt een helder wijzigingsproces in.

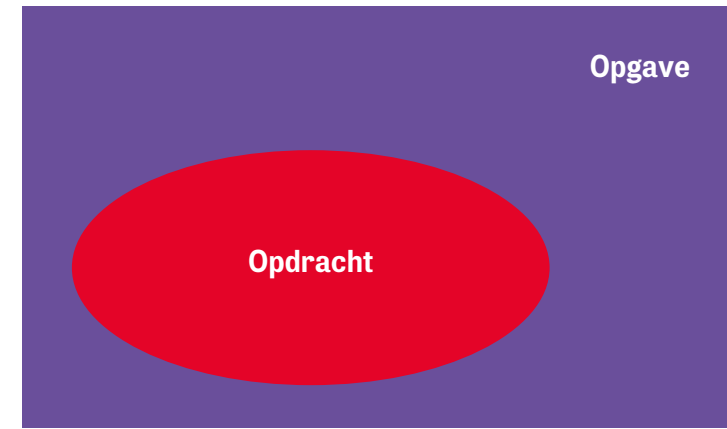
Advies 3:

Richt je zowel op de bredere opgave als de projectopdracht

Een project is nooit een doel op zich maar een middel om een hoger gelegen doel te bereiken. In het geval van de Tractaatweg zijn dit bijvoorbeeld de bereikbaarheid en ontsluiting van de regio om daarmee economische ontwikkeling te stimuleren en te zorgen voor meer welvaart in het gebied. Voorgaande formulering vormt het bredere maatschappelijke doel waaraan het project Tractaatweg invulling geeft. In dit kader adviseren wij om onderscheid te maken in opgave en opdracht:

- *Bredere opgave:* verbeteren van de ontsluiting, bereikbaarheid en verkeersveiligheid van de regio om daarmee de economische ontwikkeling te stimuleren.
- *Projectopdracht:* realisatie van het project Tractaatweg volgens de hieraan gestelde functionele eisen binnen de randvoorwaarden van tijd (planning) en geld (budget).

Wij adviseren om bij de inrichting van de projectsturing zowel na te denken over de aansturing van de opgave als over de realisatie van de opdracht



Figuur 3: Onderscheid bredere opgave en projectopdracht

Van belang hierbij:

- De opdracht omvat vaak alleen het resultaat en de voorwaarden in tijd & geld.
- De projectorganisatie is niet alleen een 'implementatie bureau' maar ook het 'smeermiddel' tussen belanghebbenden.

(zie figuur 3). Een sturingsmodel met een BV structuur kan hierbij helpen: formeel is geregeld dat Tractaatweg BV primair de opdracht realiseert en de provincie primair gaat over de opgave. Tegelijkertijd is het niet verstandig om hierbij een al te dogmatische scheiding te hanteren. Zo zal Tractaatweg BV zich in haar gedrag bewust moeten zijn dat de opgave breder is dan haar opdracht, ook tijdens de uitvoeringsfase. Zij is niet alleen 'implementatiebureau' maar ook de partij die de betrokken actoren met elkaar verbindt. Zodra er zich kansen voordoen om de opgave breder in te vullen dient zij dit te signaleren en adresseren bij de opdrachtgever (provincie). Wij pleiten dus voor een brede taakopvatting van de projectorganisatie.

Advies 4:

Beschouw de wisselwerking tussen bredere opdracht en projectopgave als dynamisch proces

Projecten zijn een dynamische voorziening in een statische omgeving. Op het moment dat de projectscope is vastgesteld en het besluit tot uitvoering is genomen, is er geen weg terug. Tegelijkertijd verandert de context, de opgave, ook tijdens de uitvoeringsfase van een project. Met als potentieel gevaar dat het project in uitvoering niet meer synchroon loopt met de maatschappelijke opgave. Om een voorbeeld te geven: het megaproject HSL-Zuid zag na het besluit tot aanleg de 'low cost' vliegmaatschappijen opkomen. Nut en noodzaak van het project kwamen ter discussie. 'Wat is de meerwaarde van een HSL naar Parijs als ik ook voor één euro naar Parijs kan vliegen...?'. Projectorganisaties dienen dan ook tijdens de uitvoering na te gaan of en in hoeverre het project voorziet, en kan voorzien, in de bredere opgave. Verandering wordt in projecten nog te vaak als negatief of onwenselijk beschouwd. Dit vinden wij



In gesprek met Dick Engelhardt

te eenzijdig: verandering in scope biedt de mogelijkheid om beter of opnieuw de aansluiting te maken met de bredere doelen die het project dient.

Aan de andere kant zijn projecten niet gebaat bij voortdurende herijking. Het telkens opnieuw ter discussie stellen van de scope zorgt voor wijzigingen en daarmee voor vertraging. Met als ultiem risico dat het project helemaal niet wordt opgeleverd of financieel ontspoorde.

Voorgaande zien wij als een centraal dilemma bij het managen van projecten. Hiervoor is geen algemeen geldende succesformule. In het algemeen pleiten wij wel voor een toenemend bewustzijn van dit dilemma tussen het vasthouden aan de oorspronkelijke scope en het incorporeren van verandering. Er dient een dynamisch proces te zijn ingericht waarin periodiek deze relatie tussen opdracht en opgave is beschouwd.

Advies 5:

Richt een helder wijzigingsproces in

Scopemanagement is nog te vaak het ondergeschoven element in de projectbeheersing. Dit terwijl scopemanagement juist de essentie raakt: het realiseren van een voorziening met maatschappelijke meerwaarde. Bij het project Tractaatweg zien we dat het wijzigingenbeheer zowel op het niveau van de opdracht als op het niveau van het contract duidelijk is ingericht. Het vroegtijdig vastleggen van dit proces zorgt voor duidelijkheid in verantwoordelijkheden en biedt een solide basis voor de uitvoering van het project.



Viaduct De Platte Kille

Stakeholderbetrokkenheid en communicatie

Projecten staan nooit op zichzelf. Tractaatweg BV heeft te maken met zowel externe als interne partijen, zoals de Provincie Zeeland, andere overheidsinstanties, uitvoeringspartners, landeigenaren en bewoners. We noemen deze betrokkenen 'stakeholders': een individu, groepering of organisatie die invloed kan uitoefenen op de besluiten of activiteiten van een project, hierdoor beïnvloed wordt of dit als zodanig ervaart. Hoewel het gangbaar is activiteiten die hierbij horen 'omgevingsmanagement' te noemen, gaat het in onze ogen verder dan alleen het 'managen' van de omgeving. Als dat überhaupt mogelijk is. Bij dit thema onderzoeken wij in hoeverre en op welke wijze Tractaatweg BV haar stakeholders bij het project heeft betrokken en het effect van de daartoe ingezette communicatieactiviteiten.

Bevindingen: wat zien wij?

De projectaanpak:

- Omgevingsmanagement als eigenstandige discipline.
- Samen optrekken in doelgericht overleg.
- Breed inzetten op stakeholderbetrokkenheid en communicatie.
- Een betrouwbare partner.
- De kracht van een kop koffie.
- Bewoners denken mee over landschap en architectuur.

Omgevingsmanagement als eigenstandige discipline

Voor Provincie Zeeland is het omgevingsmanagement een nieuwe zelfstandige discipline, die voor het eerst als zodanig bij Tractaatweg BV is belegd. Provincie Zeeland voert over het algemeen projecten uit waar niet alle IPM-disciplines als afzonderlijke rollen zijn ingevuld in het projectteam. Dat betekent dat omgevingsmanagement vaak wordt ingevuld door de projectleider zelf in combinatie met de afdeling communicatie. Vanaf de start van het project Tractaatweg pakt de directie van de BV dit anders op. Arno Melaard is als omgevingsmanager volledig beschikbaar voor



Informatiemarkt in Axel

het project. Hij vertelt: “Voor mij als provinciale omgevingsmanager staat altijd de vraag centraal hoe een project samen met haar omgeving het beste gerealiseerd kan worden”. Daarnaast neemt de BV een communicatieadviseur aan die een eigen huisstijl en slogan voor het project ontwikkelt (“Improve to move”) en verantwoordelijk is voor alle ontwikkelde en ingezette communicatiemiddelen. Dit gebeurt in nauwe afstemming met de communicatieafdeling van de provincie.

De aannemer zet ook een omgevingsmanager in op het project. Een medewerker die uit de omgeving komt en (letterlijk) de lokale taal spreekt. Tussen beide omgevingsmanagers is veel contact. Het helpt dat het projectteam en de aannemer zijn gehuisvest in aangrenzende keten. Het gebouw dat in eerste instantie fungeert als informatiecentrum van de Sluiskiltunnel, wordt later de huisvesting van het projectteam van de Tractaatweg BV.

Over de verantwoordelijkheid van het omgevingsmanagement zijn de meningen verdeeld:

- Partijen zijn het erover eens dat omgevingsmanagement primair de verantwoordelijkheid is

“Voor mij als provinciale omgevingsmanager staat altijd de vraag centraal hoe een project samen met haar omgeving het beste gerealiseerd kan worden”

(Arno Melaard)

van de opdrachtgever. Zeker tijdens de voorbereidingsfase en rond de grondverwerving.

- Over de uitvoeringsfase bestaat meer discussie. Tijdens de uitvoering is de aannemer in de lead, maar dat heeft ook nadelen. De omgeving, zoals bewoners en bedrijven, erkennen een aannemer niet altijd en willen liever in gesprek met de overheid.

Betrokkenen concluderen dat het in de basis niet zoveel uitmaakt waar het omgevingsmanagement is belegd. Als er maar een goede taakverdeling is afgesproken en daarnaar door partijen wordt gehandeld.

Samen optrekken in doelgerichte overleg

Tractaatweg BV organiseert verschillende overleggen en bijeenkomsten met stakeholders om de voortgang van het project en relevante zaken te bespreken. Zo vindt er bijvoorbeeld onder leiding van de aannemer in de uitvoeringsfase een verkeersoverleg plaats dat eerst eens in de vier weken en soms eens in de twee weken plaatsvindt, afhankelijk van de werkzaamheden. Aan dit overleg nemen de vele stakeholders deel: gemeenten, Waterschap Scheldestromen, North Sea Port, NV Westerscheldetunnel, Rijkswaterstaat, hulpdiensten, openbaar vervoerders, Provincie Zeeland. Het overleg stelt de stakeholders in staat gezamenlijk afspraken te maken over zaken als omleidingsroutes, tijdelijke aanpassingen aan de weg, (tijdelijke) bebording en de tijdstippen waarop wegen afgesloten worden. De betrokkenen zijn positief over de wijze waarop deze overleggen zijn voorbereid en uitgevoerd. Van een regulier overleg, om voorbereidende werkzaamheden te bespreken,

“We kwamen bij elkaar wanneer we elkaar nodig hadden”
(Frank van Hulle)



ontwikkelt het zich naar een incidenteel overleg dat alleen plaatsvindt wanneer opportuun.

Gemeente Terneuzen geeft ook aan dat er pragmatisch is omgegaan met overleggen. Volgens Frank van Hulle “kwamen we bij elkaar wanneer we elkaar nodig hadden. Als dat eens per maand was, prima. Als dat eens per twee maanden was, ook prima”. Peter van de Kerkhove vult aan: “We waren altijd in alle openheid en eerlijkheid met elkaar in gesprek. Met respect voor elkaars argumenten en belangen is overleg gevoerd”. De korte lijnen helpen het gesprek te kunnen voeren en als de gemeente het projectteam nodig heeft, dan zijn medewerkers makkelijk te bereiken. Verzoeken van de gemeente voor extra onderzoeken, zijn volgens de geïnterviewden goed opgepakt.

Ook met de aannemer organiseert Tractaatweg BV maandelijkse omgevingsoverleggen. Doel van deze

overleggen is het uitwisselen van informatie over bijvoorbeeld vergunningen, kabels en leidingen, publieks- en bouwcommunicatie, grondverwerving, archeologie, flora en fauna en eventuele omgevingshinder.

Breed inzetten op stakeholderbetrokkenheid en communicatie

De Tractaatweg BV zet relatief veel communicatiemiddelen in om haar stakeholders mee te nemen in het project. Zo organiseert het informatieavonden voor bewoners, maakt gebruik van sociale media, richt een website in, maakt een app voor actuele

“Je kunt beter te veel inzetten op omgevingsmanagement en communicatie dan te weinig”

(Ton Vrijdag)



“Er is minder sprake van verantwoording aan omgevingspartijen, maar meer van intercollegiale advisering”

(Harald Schoenmakers)

informatie over het project, verstuurt nieuwsbrieven, en legt persoonlijke bezoeken af. Het projectteam van de Tractaatweg is gehuisvest in het voormalig informatiecentrum van de Kanaalkruising Sluiskil te Terneuzen. Deze locatie is ook (deels) ingericht met publieksinformatie over het project. Bij dit alles hanteert zij een duidelijke vormgeving en eigen identiteit. In de framing moet de ambtelijk opdrachtgever van de provincie er zo nu en dan wel op wijzen dat het een project van de provincie is en dat dit ook in de uitingen te zien moet zijn. In de praktijk leidt dit overigens niet tot grote fricties of frustraties.

Daarnaast besteden Ton Vrijdag en Thijs Gilde veel tijd aan het continu informeren van het provinciaal bestuur en de gemeenten. Ton Vrijdag zegt daarover: “Je kunt beter te veel inzetten op omgevingsmanagement en communicatie dan te weinig. Bovendien is de meerwaarde die het oplevert groot ten opzichte van de investering die het vraagt”.

Een betrouwbare partner

Tractaatweg BV wordt gezien als een betrouwbare partner die altijd zoekt naar oplossingen. Ook als een antwoord ‘nee’ is, is dit altijd onderbouwd en wordt de tijd genomen om een toelichting te verzorgen. De proactieve houding om stakeholders te informeren en bij het project te betrekken resulteert in een omgeving dat het project omarmt. De reden waarom de omgeving het project als betrouwbare partner bestempelt, ligt volgens Thijs Gilde aan de bewust gekozen aanpak: “We kwamen altijd onze afspraken na en communiceerden open en proactief naar de omgeving”.

Dat is overigens geen vanzelfsprekendheid. Zo maken bewoners zich zorgen om de ontsluiting van het achterliggende gebied bij de Axelse Sassing en adviseert Stichting Koegorspolder de weg meer westelijk aan te leggen, dicht bij de fabrieken en verder weg van de bewoonde omgeving. Zij gaan hierover graag in gesprek met de provincie. Hans

Jongepier en Levien de Grootte herinneren zich een open informatiebijeenkomst in de planvormingsfase in De Halle (Axel) waarin wordt gesproken over de ligging van de weg. In een daaropvolgende sessie in het gemeentehuis zijn niet alle bewoners welkom, waarop de stichting de stoute schoenen aantrekt en het initiatief neemt om alle bewoners toch uit te nodigen. Dit leidt tot een gespannen sfeer. Na de komst van Ton Vrijdag verbetert de sfeer, mede door zijn open en transparante opstelling en het voornemen om met de wensen van de stichting aan de slag te gaan. Uiteindelijk is de weg meer westelijk aangelegd, is geluidsarm asfalt gerealiseerd en bouwt het project een grondwal (zichtwal). Voor een deel van deze zaken geldt dat ze door de provincie al in gang is gezet voordat de BV is opgericht. Zaken waarvoor de bewoners zowel de provincie als het projectteam dankbaar zijn. Met de mitigerende maatregelen beschouwen zij de weg nu als toegevoegde waarde voor de omgeving.

De kracht van een kop koffie

Bij stakeholder betrokkenheid gaat het ook over de interactie tussen mensen. Wij constateren dat de medewerkers van het projectteam zich overwegend manifesteren als informeel, vertrouwen wekkend, open en transparant:

- *Informeel.* Informeel contact draagt in belangrijke mate bij aan de goede relatie tussen het project en haar omgeving. Een goed voorbeeld is het belang van een gezamenlijke projectlocatie met de aannemer, waar ook gezamenlijke lunches plaatsvinden. Dit creëert de mogelijkheid om open gesprekken te voeren

met een kop koffie en te delen hoe echt wordt gedacht over zaken die spelen. Omwonenden weten de projectlocatie makkelijk te vinden. Projectmedewerkers zijn makkelijk aanspreekbaar om grieven op te pakken.

- *Vertrouwen wekkend.* Doordat veel medewerkers in en rondom de organisatie elkaar al langer kennen is er veel vertrouwen in het project. Harald Schoenmakers zegt daarover: “Er is minder sprake van verantwoording aan omgevingspartijen, maar meer van intercollegiale advisering”.
- *Open en transparant.* De projectmedewerkers opereren bovendien altijd open en transparant, ook over dingen die ze niet weten. Niet alleen het provinciale bestuur en medeoverheden, ook landeigenaren en bewoners worden continu geïnformeerd. Een kwetsbare opstelling komt de geloofwaardigheid ten goede en vergroot de kans dat anderen proactief willen meedenken.

Bewoners denken mee over landschap en architectuur

Duurzaamheid is een van de beleidsdoelstellingen bij het project. Zo is de aannemer verplicht om een deel van het werk met biobased materialen te realiseren (in 2016 nog relatief nieuw) en is ingezet op natuurcompensatie. Voorbeelden zijn het realiseren van nieuwe natuur, faunatunnels, een vleermuis bunker en een vleermuisshop-over.

“We kwamen altijd onze afspraken na en communiceerden open en proactief naar de omgeving”

(Thijs Gilde)

Voor het verbreden van de Tractaatweg is een Landschapsplan opgesteld. Het plan beschrijft waar in de nieuwe situatie welk type beplanting komt en welke soorten worden gebruikt. De keuze om al dan niet beplanting aan te brengen is gebaseerd op twee belangrijke uitgangspunten:

- Zichthinder van bewoning richting de weg.
- Waar mogelijk uitzicht vanaf de weg naar het typische open polderlandschap.

Over het Landschapsplan vindt ook nadrukkelijk afstemming plaats met bewoners. Hans Jongepier en Levien de Grootte benadrukken dat er volledige inspraakmogelijkheid is voor bewoners over de inrichting van het gebied: “we hebben samen met medewerkers van het project door het gebied gewandeld en hebben daar over de inrichting gesproken. Daarna is het project met een voorstel gekomen waarin wij ons konden vinden”. Bovendien is er, met dank aan inspanningen van de Gemeente Terneuzen, een grondwal aangelegd ter hoogte van Schapenbout om hiermee de zichthinder op de Kanaalzone aan te pakken.

Een ander aspect waarover inwoners mogen meedenken betreft het verbreden van het bestaande

“We waren altijd in alle openheid en eerlijkheid met elkaar in gesprek. Met respect voor elkaars argumenten en belangen is overleg gevoerd”
(Peter van de Kerkhove)

kunstwerk Spuikreekweg en het bouwen van een aantal nieuwe kunstwerken bij de kruispunten Axelse Sassing, Zwartenhoek en Molenverkorting. In informatiebijeenkomsten krijgen bewoners de gelegenheid te reageren op voorgestelde aanpassingen en vormgeving. De realisatie van de kunstwerken verloopt zonder veel problemen.

Reflectie: wat vinden wij?

- Omgevingsmanagement als eigenstandige discipline.
- Een eigen identiteit met behoud van herkenbaarheid van de provincie.
- Open en transparant.

Omgevingsmanagement als eigenstandige discipline

Wij zien steeds vaker onderscheid tussen twee vormen van omgevingsmanagement:

- Basisrelatiemanagement.
- Project omgevingsmanagement.

Het basisrelatiemanagement staat voor het onderhouden van de regionale contacten met de omgeving. Het kan daarbij gaan om verschillende partijen zoals gemeenten, het waterschap en belangenbehartigingsorganisaties (denk aan natuurverenigingen, LTO, bewonersverenigingen). Het contact met hen vindt plaats op structurele basis en dus niet alleen bij projecten. Hiermee kan een overheid een duurzame relatie opbouwen die een goede basis vormt voor het contact met

“We hebben samen met medewerkers van het project door het gebied gewandeld en spraken daar over de inrichting”
(Hans Jongepier en Levien de Grootte)




de omgeving tijdens projecten. Vertrouwen komt immers te voet en gaat te paard.

Voor het omgevingsmanagement in een project met vele stakeholders zijn een ‘dedicated’ omgevingsmanager en communicatieadviseur die volledig beschikbaar zijn onontbeerlijk. Hiermee bedoelen wij een medewerker die volledig beschikbaar is voor het project of in dienst is van de BV. In het IPM 5-rollenmodel van Rijkswaterstaat voor aanleg- en onderhoudsprojecten, is omgevingsmanagement een van deze vijf managementrollen. Ingevuld door een omgevingsmanager die verantwoordelijk is voor het contact met de omgeving. Het doel van het omgevingsmanagement in dit model, dat inmiddels ook door andere overheden zoals ProRail wordt omarmd, is om de relatie met de omgeving en stakeholders in balans te houden gedurende het project.

De discussie over welke partij – opdrachtgever of opdrachtnemer – verantwoordelijk is voor het

omgevingsmanagement is een die veel vaker speelt. In de tijd van de Betuweroute zijn afspraken gemaakt tussen de Projectdirectie (destijds ministerie van V&W) en de uitvoerende Projectorganisatie. Zij onderscheiden een aantal communicatievelden en bepalen dat de Projectorganisatie verantwoordelijk is voor alle communicatie over en rondom de aanleg van de spoorlijn (de bouwcommunicatie), de corporate (imago) en interne communicatie voor zover het de Projectorganisatie betreft. De overige communicatievelden worden ingevuld door het ministerie en betreffen corporate, marketing en beleidscommunicatie – voor zover het de exploitatie van de Betuweroute en railgoederenvervoer in het algemeen betreft. De interne communicatie binnen V&W behoort tot de taak van de communicatieadviseurs V&W.

In recentere projecten van Rijkswaterstaat, vindt deze verantwoordelijkheidsdiscussie ook plaats. In het kader van efficiënter werken, besteedt zij het omgevingsmanagement uit aan opdrachtnemende



partijen. Daarnaast willen opdrachtnemers bijvoorbeeld in de planfase, zelfstandig kunnen opereren in het benaderen en overleggen met omgevingspartijen. Rijkswaterstaat houdt liever de coördinatie in eigen hand vanuit haar integrale verantwoordelijkheid voor het gebied. In Rotterdam worden meerdere projecten gerealiseerd die met dezelfde stakeholders te maken hebben. Dan is het onwenselijk om verschillende, en wellicht tegengestelde afspraken te maken. Bij de Blankenburgverbinding is daarom in de planfase afgesproken dat zowel de opdrachtgever als opdrachtnemer aan overleggen met stakeholders deelnemen.

Een eigen identiteit met behoud van herkenbaarheid van de provincie

Als onderdeel van de eigen identiteit is een slogan ontwikkeld voor het project "Improve to move". Gedurende het project neemt het gebruik van deze slogan af. Immers, voor de N62 is al eerder een slogan gelanceerd "Vlot en veilig van Goes naar Gent" en is het doel van het Tractaatweg – onderdeel van de N62 – en bijbehorende slogan niet altijd even duidelijk voor de buitenwacht.

Rijkswaterstaat projecten als de A2 Maastricht en Maaswerken creëren ook eigen logo's en huisstijlen in hun uitvoeringsperioden. Ieder project richt een eigen informatiecentrum in, creëert haar eigen communicatiemiddelen en benadert haar stakeholders op een eigen wijze. Net als het bestuur van Provincie Zeeland, vindt ook Rijkswaterstaat dat zij als eigenaar van de (water)weg te weinig in beeld is. Voor de buitenwacht is de Tractaatweg een project van de provincie. Omgevingspartijen maken weinig onderscheid tussen een BV en de provincie.

Om de grote variëteit aan beeldvorming te stroomlijnen, besluit Rijkswaterstaat dat de projecten zich moeten conformeren aan de Rijkswaterstaat huisstijl en stopt het gebruik van eigen merken. Hoewel NETLIPSE onderzoek uit 2006-2008 aantoont dat het creëren van een merk als eigen identiteit voor een project juist good practice is, is deze gedachte vanuit een breder en gebiedsgericht perspectief, inmiddels achterhaald. De projecten zijn vaak onderdeel van een groter integraal gebied. De opdrachtgever, hier de Provincie Zeeland, wil herkenbaar zijn als eigenaar van het project en aanspreekpunt voor de burger.

Open en transparant

Vooropgesteld dat er geen weerstand tegen het project is - bijna alle partijen zijn gebaat bij de verbreding van de Tractaatweg – ontwikkelt Tractaatweg BV een gedegen omgevings- en communicatiestrategie. De ingezette communicatiemiddelen zijn kwalitatief goed en mooi vormgegeven. De kwaliteit en tijdigheid van verstrekte informatie is goed. Maar misschien nog wel belangrijker, het projectteam is zichtbaar en benaderbaar. Dit geldt voor de omgevingsmanager, maar ook voor andere projectteamleden en de leiding van het project. Dat projectmedewerkers daarin open en transparant opereren, juist ook over de dingen die ze niet weten, komt de relatie met de omgeving ten goede.

Dat deze aanpak essentieel is in het bouwen aan vertrouwen, bewijst de realisatie van de Noord/Zuidlijn. Al vanaf het begin van het project is de communicatie vooral technisch en wetenschappelijk van aard. De tegenslagen, met de verzakking van de panden op de Vijzelgracht in 2008 als

dieptepunt, versterken de negatieve beeldvorming. Vanuit communicatieoogpunt was het dieptepunt bereikt en moest het project aan de reputatie werken. Dit doet zij door de communicatiestrategie volledig om te gooien en het project te herpositioneren. Van bouwers op afstand naar een sensitieve organisatie. Van wetenschappers naar ervaren vaklieden. Van technische knowhow naar een organisatie belast met een hele moeilijke klus en transparantie over de vele risico's. Waar voorheen de dilemma's zo lang mogelijk in het team gehouden werden, greep het project deze daarna juist aan om de omgeving bij het project te betrekken. Het is een misverstand dat bestuurders en burgers niet tegen onzekerheid kunnen. Ze snappen het best wanneer je nog niet alles weet. Maar wat ze dan wel mogen verwachten is dat je eerlijk bent en weet wat je doet.

Conclusie: wat adviseren wij?

- Stel een omgevingsmanager aan als volwaardig kernteamlid in alle projecten en onderhoud open contact met je omgeving.
- Creëer een identiteit voor het project met behoud van de huisstijl en herkenbaarheid van de Provincie Zeeland.
- Bepaal op welke manier je als provincie in wil zetten op basisrelatiemanagement.

Advies 6:

Stel een omgevingsmanager aan als volwaardig kernteamlid in alle projecten en onderhoud open contact met je omgeving

In een project met vele stakeholders is een

'dedicated' omgevingsmanager die volledig beschikbaar is onontbeerlijk. Ga daarin ook persoonlijk contact aan met de omgeving. Breed inzetten op communicatiemiddelen is nodig, maar houd vooral de menselijke maat in het oog. Onderschat niet de kracht van een goed gesprek onder het genot van een kop koffie. Medewerkers die goed bekend zijn in de regio zijn hierbij uiteraard een pré. Dit past ook in de Zeeuwse cultuur waarin je elkaar goed moet kennen om dingen 'gedaan te krijgen'.

Advies 7:

Creëer een identiteit voor het project met behoud van de huisstijl en herkenbaarheid van de Provincie Zeeland.

Hoewel een eigen identiteit bijdraagt aan het teamgevoel en maakt dat medewerkers zich kunnen identificeren met het project, is het good practice om de huisstijl en herkenbaarheid van de moederorganisatie te volgen. Onderschat niet dat projecten onderdeel zijn van een groter integraal geheel. Ga niet uit van je eigen behoefte, maar stem dit af met de je omgeving en neem hun leefwereld als uitgangspunt. Maak de overheid als zodanig herkenbaar voor de burger.

Advies 8:

Bepaal op welke manier je als provincie in wil zetten op basisrelatiemanagement

Inzetten op een duurzame relatie met de omgeving betaalt zich uit in projecten. Bepaal hoe je als provincie permanent in gesprek wil zijn met je omgeving. Denk daarbij na over de invloed van partijen, hun belangen en middelen die daarbij horen. Ga daarbij niet alleen uit van je eigen behoefte, maar verplaats je in de leefwereld en de behoefte van de 'klant'.



WERK
SESSIE

Tractaatweg BV en Provincie Zeeland:
Ton Vrijdag, Thijs Gilde,
Hans Dingemanse, Piet Kodde,
Marien Kroes, Arno Melaard,
Joyce verschuren, Harry van der Maas,
Luuk Prevaes, Jeroen Steenbakker
en Ronny de Troije

Projectbeheersing

Projectbeheersing omvat alle activiteiten die nodig zijn voor het managen van de planning, kosten en risico's van het project. In dit geval het werk opleveren tegen de afgesproken prijs, met de afgesproken kwaliteit, binnen afspraken van de Overeenkomst van Opdracht. Wij onderzoeken hoe het projectteam het project integraal bewaakt op de aspecten tijd, geld en risico's. Welke processen zijn hiervoor ingericht? Hoe is daar op gestuurd? Hoe is omgegaan met kansen en bedreigingen?

Bevindingen: wat zien wij?

De projectaanpak:

- Risicobewustzijn is van iedereen.
- Kwartaalrapportage als functionele reflectie.
- Sturen met een modulaire planning.
- Ruimte voor risico's.
- Beheerssystemen die passen.

Wij zien dat projectbeheersing gedegen, structureel en zichtbaar is georganiseerd tijdens alle fasen van het project. Dat blijkt niet alleen uit de volledigheid en leesbaarheid van de rapportages en referentiedocumenten als de Overeenkomst van Opdracht, het projectplan en de financiële jaarverslagen. Maar des te belangrijker, het blijkt ook uit de manier waarop er door de projectorganisatie in de praktijk invulling aan is gegeven. In dit hoofdstuk lichten we een aantal voorbeelden toe.

Risicobewustzijn is van iedereen

Het projectteam heeft met regelmaat risicosessies georganiseerd waarin risico's beoordeeld zijn op kwaliteit, omgeving, tijd en geld. De leden van het projectteam geven aan dat het laagdrempelig is om risico's te benoemen en documenteren, en dat het melden gestimuleerd wordt. Vooral doordat het een klein projectteam is met korte lijnen en een platte

“Ook de provincie heeft geleerd bewuster om te gaan met risico's in termen van uitvoering, organisatie (kwantitatief en kwalitatief) en budget”
(Jeroen Steenbakker)



organisatiestructuur. Dit maakt het risicobewustzijn binnen de organisatie groot. Maar het kan altijd beter geeft Ton Vrijdag aan: “Mensen moeten continu bezig zijn met risico's én kansen, je moet het gaan zien als daily business voor iedereen”.

Ook in het provinciehuis is de nadrukkelijke aandacht voor risicomangement opgevallen. Luuk Prevaes en Jeroen Steenbakker zeggen daarover: “Ook de provincie heeft geleerd bewuster om te gaan met risico's in termen van uitvoering, organisatie (kwantitatief en kwalitatief) en budget. Het periodiek actualiseren van het risicodossier en sturen op risico's leverde financieel en richting de omgeving voordelen op”.

Kwartaalrapportage als functionele reflectie

Ieder kwartaal heeft Tractaatweg BV verantwoording afgelegd aan de provincie middels een integrale rapportage. Het project werkt met een reguliere managementcyclus van zes weken

waarin risico- en challengesessies zijn gekoppeld aan de rapportagecyclus. Tijdens deze sessies spreken de verantwoordelijken over de voortgang, kansen en risico's. Een gesprek dat over de inhoud van de kwartaalrapportage daarna ook plaatsvindt met de ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgevers bij de provincie. De kwartaalrapportages zijn regulier door de provincie en Tractaatweg BV besproken in het Opdrachtgevers-Opdrachtnemers (OGON) overleg. Zowel ambtelijk als bestuurlijk is de provincie content met de volledigheid, leesbaarheid en het detailniveau van de kwartaalrapportages. Het bevat alle informatie om een goed beeld te krijgen van de voortgang en status van het project.

Wat helpt is dat de provincie als ambtelijk opdrachtgever twee sleutelrollen kent: inhoudelijk en financieel. Dit maakt dat de provincie in staat is om “de ene keer met de stofkam door het budget te gaan, en de andere keer kritische vragen kan stellen over de inhoud”, zo vertelt Luuk Prevaes.



“Het scherp houden van de projectorganisatie kan alleen met de juiste kennis in huis”

(Luuk Prevaes)

“Het scherp houden van de projectorganisatie kan alleen met de juiste kennis in huis”.

Sturen met een modulaire planning

De Tractaatweg is op maandag 15 februari 2019 officieel opgeleverd en overgedragen aan de wegbeheerder. Negen weken eerder dan contractueel overeengekomen.

Toch waren er op sommige momenten tijdens de uitvoering zorgen over de haalbaarheid van de planning. Met name de grondverwerving verloopt aanvankelijk minder voorspoedig dan voorzien. Maar mede dankzij de extra inspanning die Tractaatweg BV hier zelf op pleegt met het aanstellen van een Rentmeester, levert dit uiteindelijk geen problemen op. Bovendien hanteert de aannemer een modulaire planning, waardoor op verschillende onderdelen van het project (baanvakken) onafhankelijk van elkaar kan worden gewerkt. Vertraging op de verwerving van een specifiek stuk grond leidt

daarmee niet per definitie tot vertraging op andere delen van het project.

Tractaatweg BV is (in de kwartaalrapportages) prudent omgegaan met beloften over een eventuele einddatum. Wel is hier altijd in alle openheid en transparantie over gesproken met zowel de aannemer als de opdrachtgevers vanuit de provincie. De contractueel overeengekomen oplevering heeft daarbij overigens niet ter discussie gestaan. Tractaatweg BV en de aannemer hebben zich daar altijd aan gecommitteerd.

Mooie bijkomstigheid is dat het project gerealiseerd is in een periode van zachte weersomstandigheden, met als resultaat dat er weinig onwerkbare dagen zijn geweest door slecht weer.

Ruimte voor risico's

Een project als de Tractaatweg is vanwege haar omvang uniek voor Zeeland. Dat maakt het voor de

provincie moeilijk te beoordelen of projectramingen realistisch zijn. Het project Tractaatweg is een positieve uitzondering op de ervaring dat projecten (in binnen-en buitenland) stelselmatig hun budget overschrijden. Het budget blijkt ruim voldoende. Uit de interviews vallen drie dingen op:

- **Prijsindexering.** In tegenstelling tot wat men destijds binnen de Provincie Zeeland gewend is, is bij de Tractaatweg rekening gehouden met prijsindexering over de kosten in de uitvoeringsperiode. Inmiddels is het beleid hierop aangescherpt en neemt de provincie prijsindexering over uitvoeringskosten ook mee in de raming van andere projecten.
- **Inhoudelijke projectraming is geen politieke keuze.** Tractaatweg BV kan, mede dankzij haar onafhankelijkheid, los van politieke invloeden, een inhoudelijke projectraming overleggen en verdedigen. De projectraming is opgesteld op basis van heldere uitgangspunten en een goede inhoudelijke onderbouwing. Tractaatweg BV kiest daarin nadrukkelijk een inhoudelijke positie en houdt zich verre van de politiek die soms wat ‘goedkoper’ zou willen ramen. Politiek bedrijven hoort bij de politiek. Het is de rol van de BV / ambtenarij om het bestuur uit te leggen wat consequenties van budgettaire keuzes zijn en wat de budgettaire gevolgen zijn van inhoudelijke keuzes die door het bestuur worden gemaakt.
- **Onvoorziene kosten zijn wel voorzien.** In de budgetraming zijn kostenonzekerheden (‘onvoorzien’) opgenomen. Zo is € 6 miljoen gebudgetteerd voor risico's. Deze risico's zijn beheerst door het projectteam waardoor ze niet zijn opgetreden. Daardoor neemt het risicoprofiel in

de loop der tijd af en is het budget onvoorzien ruim toereikend. De provincie kiest er bewust voor om het vrijgevalen budget niet tussentijds af te romen, vooral omdat de uitvoeringsperiode relatief kort is. De finale afrekening vindt plaats bij liquidatie van de BV eind 2019.

Beheerssystemen die passen

Tractaatweg BV kiest haar eigen systemen voor documentbeheer, financiën, planning- en risicomanagement en is niet gebonden aan de systemen van de provincie. Uitgangspunten daarbij zijn: eenvoud en praktische bruikbaarheid en pragmatisme. Zo heeft de planning van de aannemer eenzelfde opbouw en structuur als de planning van Tractaatweg BV. Tractaatweg BV hanteert weliswaar andere financiële- en rapportagesystemen, maar de systemen sluiten wel goed op elkaar aan. Zo zijn facturen van de BV gericht aan de provincie een op een uit de financiële administratie van de provincie te halen.

Reflectie: wat vinden wij?

- Risicomanagement is van iedereen.
- Kwartaalrapportage: van last naar lust.
- De planning niet als doel op zich.
- Onrealistisch optimisme bij de projectraming.
- Passende beheerssystemen.

Risicomanagement is van iedereen

Risicomanagement is niet de verantwoordelijkheid van een apart hiervoor vrijgestelde risicomanager maar de verantwoordelijkheid van alle leden van

het projectteam. Het identificeren, kwalificeren en mitigeren van risico's behoort tot de kerntaken van elke medewerker. Goed risicomanagement kun je alleen maar met het hele team doen. Juist door elkaar te bevragen op risico's ontstaat een rijker beeld van wat de voornaamste risico's zijn en welke maatregelen genomen kunnen worden. Dit vraagt om een open en eerlijke houding onderling, zodat een gedeeld inzicht ontstaat in wat belangrijk is en wat niet. Succesfactor van het risicomanagement bij Tractaatweg BV is de brede aandacht voor het identificeren van risico's en het beheersen daarvan op geïjkte momenten. Dit maakt dat medewerkers risico's in hun eigen werk gaan herkennen en daar actie op ondernemen.

Kwartaalrapportage: van last naar lust

Kwartaalrapportages hebben een belangrijke functie in het afleggen van verantwoording over de voortgang van het project en de haalbaarheid van de projectdoelstellingen. Vaak zien wij dat rapporteren als een verplicht nummer wordt ervaren met beperkte toegevoegde waarde. De werkwijze bij de Tractaatweg bewijst het tegendeel. De zes-wekelijkse cyclus met risico- en challengesessies creëert natuurlijke momenten om kritische vragen te stellen en geeft ruimte voor functionele reflectie op de status van het project. De kwartaalrapportage is daarmee een effectief instrument geworden. Juist het gemeenschappelijk doorlopen van een dergelijk proces, eerst in het projectteam daarna samen met de provincie, biedt meerwaarde. Betrokkenen besteden tijd aan het samen doorleven van de status van het project en bouwen zo een basis voor vervolgacties.

De planning niet als doel op zich

De Tractaatweg is negen weken eerder opgeleverd. Dat is een compliment waard aan alle betrokkenen in het algemeen en het projectteam en aannemer in het bijzonder. Daarbij heeft het zachte weer meegeholpen. Het is interessant om te ontrafelen op welke manier partijen hebben gestuurd op het aspect 'tijd'. Vanuit onze ervaringen in andere projecten constateren wij daarover het volgende:

- *Veel planningen gaan over tijd. Maar interveniëren in de fysieke leefomgeving gaat, zeker bij een infrastructuurproject, ook altijd over ruimte. Door ook de ruimte in je planning mee te nemen ga je andere kansen en risico's zien. Zo wordt met een modulaire planning geanticipeerd op ruimtelijke risico's die zich voordoen in de grondverwerving.*
- *De planning is geen doel op zich maar een hulpmiddel. Een goede planning gaat pas functioneren als deze ervoor zorgt dat vooraf goed is nagedacht over wat er allemaal moet gebeuren. De planning is de manier om relaties en afhankelijkheden tussen werkzaamheden inzichtelijk te maken. Het maken van een planning helpt bij het maken van een goede werkverdeling en capaciteitsinschatting. Daarbij kan de planning sterk helpen bij de samenwerking tussen de betrokken personen en partijen: wie doet wat en op welk moment.*
- *De planning moet tegelijk ambitieus zijn maar wel haalbaar. Het halen van de planning moet prikkelen. Daarbij geldt dat de verantwoordelijke partij geïmmiteerd moet zijn aan de doorlooptijden in de planning. Zo niet dan ontstaat er een 'wensplanning' met alle consequenties hiervan.*

- *Absolute zekerheid over het aspect tijd is een utopie. De planning geeft inzicht in het deel van de toekomst dat we kennen en draagt daarvoor bij aan de sturing van het project. Maar verwacht niet dat je exact kunt voorspellen wat er gaat gebeuren. Dat betekent dus ook terughoudendheid bij de beloften over een eventuele einddatum. De Tractaatweg BV is daar prudent mee omgegaan in alle fasen van het project. Ook hier geldt daarom dat de planning ruimte dient te bevatten om met tegenvallers om te gaan.*

Onrealistisch optimisme bij de projectraming

In veel projecten valt op dat bij het opstellen van een projectraming de zogenaamde 'optimism bias' (onrealistisch optimisme) optreedt. Een cognitieve ingeving die maakt dat politici, beleidsmakers en/of projectmedewerkers geloven dat zij de negatieve ervaringen van elders zelf niet zullen meemaken in dit project. Het is daarom belangrijk om te onderkennen dat er in de beginfase van een project veel zaken zijn die nog moeilijk te kwantificeren zijn, of überhaupt nog moeten worden geïdentificeerd. Een goed middel hiervoor kan, net als bij de Tractaatweg, een zekere risicomarge met onvoorziene kosten zijn. Wel is het zo dat naarmate het project vordert de risico's kleiner worden en daarmee ook de 'optimism bias' vermindert. Als blijkt dat het budget onvoorzien niet benodigd is voor de realisatie van je project wordt deze idealiter afgeëroomd zodat nieuwe projecten mogelijk gemaakt kunnen worden.

Passende beheerssystemen

Het belang van een goede financiële en technische administratie die precies passen bij een project

wordt nogal eens onderschat. Het toegankelijk beschikbaar hebben van de juiste informatie schept vertrouwen in het team. Als medewerkers weten dat zij beschikken over betrouwbare informatie (tijdig, juist en volledig), dan nemen zij gemakkelijker beslissingen. Dit komt de slagvaardigheid van een team ten goede.

Te vaak zien wij dat de administratieve systemen en andere ondersteunende systemen, bijvoorbeeld op het gebied van planning, financiën en risicomanagement, niet geschikt zijn voor het managen van projecten. Projecten vragen in de kern om een andere wijze van beheersing dan reguliere lijnactiviteiten. Kern bij de beheersing van projecten is het voortdurend monitoren of de gestelde referenties (budget, planning en kwaliteit) nog haalbaar zijn. Tractaatweg BV heeft een bewuste keuze gemaakt bij het gebruik van systemen die deze behoefte ondersteunt.

Conclusie: wat adviseren wij?

- Stel haalbare maar prikkelende randvoorwaarden voor tijd en geld.
- Maak van projectbeheersing een kernactiviteit.
- Zorg voor adequate ondersteunende systemen.

Advies 9:

Stel haalbare maar prikkelende randvoorwaarden voor tijd en geld

Verwachtingsmanagement is wat ons betreft één van de sleutels in het managen van een project. Een project is gebaat bij realistische doelstellingen

op het gebied van tijd en geld. Realistische doelen zorgen ervoor dat eerder afgegeven beloften worden nagekomen en vertrouwen ontstaat. Tegelijkertijd moeten doelstellingen ook ambitieus en uitdagend zijn. Ambitieuze doelen zorgen voor urgentie en motiveren de betrokken partijen om het beste in zichzelf naar boven te halen. Hiermee ontstaat een spanning tussen de wens tot ambitie enerzijds en de wens tot realisme anderzijds. Ambitieuze plannings en ramingen werken wellicht prikkelend maar hebben tegelijkertijd een teleurstelling in zich omdat er grote kans bestaat dat deze worden overschreden.

Om ambitie en realisme samen te laten gaan doen wij de volgende aanbevelingen:

- **Wacht met het afgeven van verwachtingen.** In een (zeer) vroege fase van projecten is het nog lang niet altijd mogelijk om een zinvolle prognose af te geven in termen van de te verwachten kosten of opleverdatum. Indien er wel verwachtingen worden afgegeven richting ambtelijke en bestuurlijke opdrachtgevers, is de kans groot dat deze te optimistisch zijn. Soms is het daarom beter om te wachten met prognoses.
- **Werk met bandbreedtes.** Indien de onzekerheden groot zijn, is het lastig om exact te voorspellen wat iets gaat kosten of hoe lang iets gaat duren. Vaak is het wel al mogelijk om te werken met bandbreedtes die voortkomen uit de risicoanalyse. Bijvoorbeeld als een buffer in de planning of voorzien-onvoorzien bij de raming. Deze bandbreedtes kunnen worden aangepast zodra risico's anders worden ingeschat en er meer zekerheid ontstaat over wat mogelijk is.

Normaliter wordt de bandbreedte in tijd en geld smaller naarmate je project vordert, ook al treden sommige risico's op. Een in Nederland gangbare aanpak hiervoor is de standaardsystematiek voor kostenramingen (SSK).

- **Kijk bij de onzekerheidsmarges naar de complexiteit en fase van het project.** Complexe projecten kennen meer onzekerheid dan eenvoudige projecten. Complexiteit zit hem bijvoorbeeld in een uniek of meer regulier karakter, de mate van innovatie en de betrokken actoren. Voor de fase van het project geldt dat de onzekerheidsmarges in een vroege fase groter zijn dan in de latere fases van uitvoering.
- **Betrek ervaringen uit vergelijkbare andere projecten** ('reference class forecasting'). De resultaten van andere projecten, bij de eigen organisatie of vergelijkbare organisaties, bieden een basis om te kijken naar wat haalbaar is. Op deze wijze zijn projecten ook te ramen wat mogelijk een ander, verrijkend, inzicht biedt naast een inhoudelijke raming op basis van de scope.
- **Zet de buffer aan het einde van je planning.** Kern bij een planning is dat de buffer aan het einde zit en er geen verborgen marges in de individuele doorlooptijden van activiteiten verscholen zitten. Dit zorgt tegelijkertijd voor een ambitieuze stuurplanning (zonder buffer voor risico's) en een realistische eindmijlpaal die bestuurlijk gecommuniceerd is (inclusief buffer voor risico's). De grootte van de buffer kun je bepalen door het doorrekenen van de planning met risico's (bijvoorbeeld met een Monte Carlo analyse) of door het gebruiken van kengetallen/ervaringsgetallen.

Advies 10:

Maak van projectbeheersing een kernactiviteit

Projectbeheersing wordt vaak gezien als verplicht nummer. Teamleden onderkennen de meerwaarde niet of nauwelijks en de intrinsieke motivatie om het goed te doen ontbreekt. Zo vervalt bijvoorbeeld risicomangement snel tot het feest van een stafafdeling of risicomanager die geïsoleerd van de rest van het projectteam in een achteraf ruimte analyses maakt. Analyses die door de overige teamleden niet worden herkend en bij een rapportage onderin een la verdwijnen. Dit spookbeeld is te voorkomen door voortdurend en actief de beheersing van het project als kernactiviteit van het gehele team te maken (zoals bij Tractaatweg BV is georganiseerd). Projectbeheersing ondersteunt en faciliteert het team en houdt hen scherp. Projectbeheersing vormt een kerntaak van de hele projectorganisatie en zorgt voor een periodieke kritische spiegel op de status en voortgang van het project. Risicosessies leiden tot gedragen nieuwe inzichten en nieuwe maatregelen.

Advies 11:

Zorg voor adequate ondersteunende systemen

Te vaak zien wij bij projecten nog dat de ondersteunende systemen niet, of in onvoldoende mate, geschikt zijn om de beheersing van het project mee vorm te geven. Dit leidt tot een wildgroei aan eigen tools (bijvoorbeeld in Excel) en eigen werkwijzen. Brongegevens zijn niet op orde, afwezig of niet optelbaar tot op het niveau van het project. In veel organisaties zien we dat de medewerkers om de ontbrekende functionaliteit in de systemen heen werken met eigen werkwijzen en instrumenten. Dit is onwenselijk aangezien het zorgt voor



Uitnodiging voor de opening van de Tractaatweg, 15 februari 2019

inefficiëntie en een niet adequate informatievoorziening over het project.

Elk project van enige omvang dient in onze ogen daarom minimaal systemen te hebben die:

- Financiële beheersing mee vormgeven:
 - Budgettering en financiering.
 - Prognoses en ramingen.
 - Opdrachten, prestatieverklaringen en betalingen.
- Planningsmanagement mee vormgeven:
 - Een gesloten netwerkplanning.
 - Met de afhankelijkheden en doorlooptijden.
- Risicomangement mee vormgeven:
 - Benoemen van risico's.
 - Kwantificeren van risico's (kans * gevolg).
 - Classificeren van de gevolgen: tijd, geld, kwaliteit.
 - Benoemen en opvolgen van risicomitigerende maatregelen.
- Een uniforme wijze van archivering mogelijk maken.



Viaduct
Eversgadt



Management en organisatie

Grote projecten komen vaak maar één keer voor.

De provincie zorgt dan voor een passende organisatie met een eigen structuur, cultuur, kennis en HRM-behoefte. We gaan na hoe deze aspecten bij het project Tractaatweg zijn ingevuld.

Dit doen we aan de hand van het 'multi actor perspectief': het bewustzijn dat het project en ieders positie altijd onderdeel zijn van een groter systeem.

Bevindingen: wat zien wij?

De projectaanpak:

- Een BV-structuur biedt duidelijkheid en focus.
- Een stevige governance met drie gouden regels.
- Mensenwerk.
- Altijd streven naar de juiste man/vrouw op de juiste plek.
- Kennisborging is meer dan vastlegging op papier.

Een BV-structuur biedt duidelijkheid en focus

Bij de politieke context zagen we al dat het besluit om een BV op te richten sterk samenhangt met ervaringen uit eerdere projecten, onder meer de Westerscheldetunnel, Sluiskiltunnel en Sloeweg.

In de breedte zien wij dat het oprichten van de BV belangrijk is geweest voor een succesvolle realisatie van het project Tractaatweg. Wij constateren dat de BV als zelfstandig rechtspersoon niet per definitie voorwaardelijk is voor het succes, maar hieraan wel belangrijk heeft bijgedragen:

- *'Dedicated' projectmedewerkers.* Waar medewerkers binnen het provinciehuis nogal eens

“Een duidelijk afgebakend mandaat, een heldere juridische structuur en het vastleggen van bevoegdheden is ontzettend belangrijk. Als het spannend wordt, zijn mensen nu eenmaal geneigd terug te vallen in oude patronen”
(Tin Buis)



werken aan meerdere projecten kunnen de medewerkers van Tractaatweg BV zich volledig en met volle overgave richten op de realisatie van één project. Ook provincie-medewerkers in vaste dienst, gedetacheerd bij de BV voelen zich voor langere tijd 'dedicated' aan het project.

- *Kundige medewerkers vanuit de provincie verkrijgen met inhuur.* Gezien de korte duur van het bestaan van de onderneming en de wisselende behoefte aan expertise neemt Tractaatweg BV geen eigen medewerkers in dienst. De medewerkers van de BV bestaan uit externe inhuur en een aantal medewerkers die vanuit Provincie Zeeland zijn gedetacheerd. Daarnaast schakelt de BV marktpartijen in zoals ingenieursbureaus en adviseurs voor specialistische kennis. Provincie Zeeland heeft de benodigde kennis en ervaring voor het project Tractaatweg immers niet standaard op alle benodigde projectmanagementfacetten in huis. Het oprichten van de BV geeft de vrijheid om inhuur van personeel te organiseren buiten de provinciale inkoopkaders.

Het belang van de juiste man/vrouw op de juiste plek is daarmee makkelijker te realiseren.

- *Regels, procedures en systemen op maat.* Ieder project is uniek, zo ook de Tractaatweg. In zijn algemeenheid geldt dat Tractaatweg BV niet is gebonden aan standaard regels, procedures en systemen die voor de overheidsorganisatie Provincie Zeeland wel gelden. Dit vergroot de slagvaardigheid, efficiëntie en effectiviteit. Voorbeelden zijn de inhuur van externe medewerkers en eigen systemen op het gebied van projectbeheersing.
- *Duidelijke sturingslijn en rolverdeling ('governance').* De projectscope plus de afbakening van verantwoordelijkheden zijn vastgelegd in de Overeenkomst van Opdracht (OvO). De statuten van de BV leggen de bevoegdheden vast. Tin Buis zegt over deze afspraken: “Een duidelijk afgebakend mandaat, een heldere juridische structuur en het vastleggen van bevoegdheden is ontzettend belangrijk. Als het spannend wordt zijn mensen nu eenmaal



“Een verkeerde beslissing is de beslissing die je alleen neemt”

(Willem Verhage)

geneigd terug te vallen in oude patronen”.

- **Zelfstandig sluiten van overeenkomsten met de aannemer.** De BV mag binnen het projectbudget zelfstandig afspraken maken met de aannemer. Bijvoorbeeld waar het gaat om de beloning van het aspect ‘veiligheid’. Bovendien is er een pot onvoorzien die ruimte geeft om snel en adequaat op te treden bij risico’s.

Een stevige governance met drie gouden regels

Besturing van de BV

In 2016 is een Raad van Commissarissen (RvC) benoemd. Met de uitgangspunten van Good Governance houdt de raad toezicht op het beleid en de algemene gang van zaken binnen de BV. Dit gebeurt op verzoek van de provincie, onder meer vanwege de goede ervaringen met dit construct bij de BV Kanaalkruising Sluiskil (BV KKS). In de praktijk blijkt de RvC belangrijk op een aantal facetten:

- **Discipline en onafhankelijk toezicht.** De projectorganisatie moet ieder kwartaal een rapportage opleveren en zich daarover verantwoorden aan de RvC. Dat werkt disciplinerend. Voor de provincie biedt een RvC de zekerheid van een algemene toezichthouder die goed oog houdt op risico’s. Onafhankelijkheid is daarbij een belangrijk uitgangspunt geweest. De RvC hoeft niet mee te wegen wat politieke gevolgen zijn, maar redeneert vanuit ‘best for project’.
- **Klankbord en raadgever.** Daarnaast fungeert de RvC als klankbord van de directie op een aantal, soms ingewikkelde, dossiers. Denk aan thema’s als grondverwerving, personeel en het reduceren van risico’s.
- **Ambassadeur.** Tenslotte vormen de commissarissen ook een belangrijke verbinding tussen de projectorganisatie en de omgeving, zoals ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgevers. Een herkenbaar gezicht met kennis van zaken geeft vertrouwen.

De BV heeft een tweehoofdig bestuur met een Directeur en een General Manager. Zij leggen verantwoording af aan de RvC en Provincie Zeeland als aandeelhouder. De governance voor dit project is met vijf bestuurders (drie commissarissen en twee directieleden) wellicht wat zwaar aangezet. Volgens verschillende betrokkenen is een one-tier board in de toekomst een goed alternatief. Eén bestuur waarin zowel de directie als de toezichthouders zitten. Toch is iedereen het erover eens dat het hebben van een (gelijkwaardig) klankbord en sparringpartner noodzakelijk is. “Een verkeerde beslissing is de beslissing die je alleen neemt”, aldus Willem Verhage.

Ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgeverschap

De ervaringen met de Sloeweg en de BV KKS vormen de basis voor de aansturing. Bij de Sloeweg wil de bestuurlijk opdrachtgever aanvankelijk alles weten, maar dat is niet voor alle projecten vol te houden. “Bovendien wordt de organisatie daar onrustig van”, zegt Harry van der Maas hierover. “Maar dat moet je allemaal met elkaar ontdekken”. Het op relatieve afstand aansturen van de BV is wennen, maar maakt niet dat de provincie als opdrachtgever minder betrokken is. Luuk Prevaes vertelt: “Je blijft eindverantwoordelijk, maar de deskundigheid zit in het projectteam”.

Het ambtelijk opdrachtgeverschap is, zoals bij de Sluiskiltunnel, ingericht met twee sleutelfunctionarissen: financieel en inhoudelijk. Het borgen van beide kennisgebieden maakt dat de provincie ook daadwerkelijk sturing kan geven aan het project. Ook de invulling van het bestuurlijk opdrachtgeverschap loopt naar behoren. De kwartaalrapportages,

het reguliere Opdrachtgevers-Opdrachtnemers (OGON) overleg en de bestuurlijke overleggen met de wethouder van Terneuzen stellen de gedeputeerde voldoende in staat om de voortgang en eventuele risico’s te doorgronden. Bovendien draagt deze opzet bij aan goede informatievoorziening voor Provinciale Staten. De volksvertegenwoordigers zijn goed in staat om hun rol te vervullen.

Marco Heijdens onderstreept het belang van een goede samenwerking tussen de provincie, de RvC, en de directie van de BV: “Goede samenwerking bestaat voor mij uit drie gouden regels: elkaar goed informeren, elkaar niet verrassen en elkaar helpen waar nodig”.

Mensenwerk

De BV werkt op basis van het IPM-model. Maar, een projectteam is meer dan de optelsom van een organisatie-model, werkwijze, budgetten plus documenten. Des te belangrijker is de menselijke factor. Wij zien dat het projectteam zich kenmerkt door weinig verloop van medewerkers, een eigen identiteit en het streven naar de juiste man/vrouw op de juiste plek:

- **Weinig verloop van medewerkers.** Het verloop is gering. Zowel in de voorbereidingsfase als tijdens de realisatie zijn er vrijwel geen

“Je blijft eindverantwoordelijk, maar de deskundigheid zit in het projectteam”

(Luuk Prevaes)

medewerkers die afscheid nemen. Nuancering hierbij is dat het project een relatief korte doorlooptijd kent en er sprake is van een aantal ingehuurde medewerkers. Groot voordeel is wel dat veel medewerkers elkaar al kennen vanuit hun werk voor de provincie of door samenwerking in eerdere projecten. Dit geldt voor medewerkers van de BV, maar ook voor collega's bij de aannemer en bij stakeholders als de gemeente Terneuzen en het waterschap.

- *Eigen identiteit.* Met het oprichten van Tractaatweg BV zet de organisatie bewust een eigen identiteit neer. Met een eigen logo, huisstijl en het motto: Improve to move. Dit draagt bij aan het teamgevoel en maakt dat medewerkers zich beter identificeren met het project. Keerzijde is dat de provincie zich als opdrachtgever onvoldoende zichtbaar vindt in de uitingen van het project.
- *Juiste man/vrouw op de juiste plek.* Er is kritisch gekeken naar de benodigde competenties. Het inhuren van medewerkers, aanvullend op kundige medewerkers uit de provinciale organisatie maakt dat de BV hier flexibeler in kan handelen.

Het belang van goede samenwerking tussen de BV en de aannemer is op verschillende momenten expliciet onderstreept. Zo zijn een gezamenlijke Project Start-Up (PSU) en Project Follow-Ups (PFU) georganiseerd, is een samenwerkingsovereenkomst getekend en vinden met enige regelmaat 'benen op tafel'-overleggen plaats. Bovendien is aan de voorkant een gezamenlijke 'escalatieladder' afgesproken. Maar deze hoeft eigenlijk nooit te worden gebruikt: soms is samenwerken gewoon goed afstemmen.

Kennisborging is meer dan vastlegging op papier

Het project Tractaatweg heeft geen vooraf opgestelde kennisstrategie. Toch constateren wij dat de Provincie Zeeland nadrukkelijk wil leren van haar projecten. Wij noemen vier voorbeelden:

- *Een evaluatie op de concurrentiegerichte dialoog in de aanbestedingsfase.* Veel waardevolle kennis en ervaring voor toekomstige toepassing van deze vorm van aanbesteding, relatief nieuw voor de provincie.
- *Een evaluatie van het grondverwervingsproces.* De grondverwerwers van de Provincie Zeeland hechten veel waarde aan een evaluatie van dit proces. Deze evaluatie is in het voorjaar van 2018 uitgevoerd met als hoofdvraag: hoe borg je tijdige grondverwerving voor een project vanuit de projectorganisatie?
- *Een ex post evaluatie.* Ook rond oplevering van projecten valt op dat Provincie Zeeland nadrukkelijk aandacht schenkt aan het uitvoeren van evaluaties. Een voorbeeld is de evaluatie op de aanleg van de Sluiskiltunnel en de publicatie die u nu leest. Hiermee zijn lessen geëxpliciteerd, vastgelegd en verspreid door middel van werksessies en een eindseminar.
- *Kennissessie rond de Nieuwe Sluis Terneuzen.* Tijdens deze sessie wisselden beide projecten kennis uit aan de hand van verschillende thema's.

Maar daarmee is kennis nog niet geborgd. Zeker zo belangrijk is dat deze kennis ook wordt gebruikt door mensen in de praktijk. Hiervoor moet je met elkaar in gesprek om te kunnen leren van persoonlijke inzichten. Borging ontstaat zo niet alleen

“Goede samenwerking bestaat voor mij uit drie gouden regels: elkaar goed informeren, elkaar niet verrassen en elkaar helpen waar nodig”
(Marco Heijdens)



door de lessen vast te leggen op papier, al kan dat natuurlijk wel een mooie aanvulling zijn. Wij concluderen dat opgedane kennis breed is toegepast, maar door het ontbreken van een kennisstrategie blijft het succes erg afhankelijk van individuen.

- *Opgedane kennis is breed toegepast.* De keuze van een BV is nadrukkelijk ingegeven door lessen (zowel positief als negatief) van de Westerscheldetunnel, de Sluiskiltunnel en de Sloeweg. Het betaalde leergeld draagt bij aan het succes van het project Tractaatweg. Bovendien is bij veel formele documenten voor de oprichting van de BV (Overeenkomst van Opdracht, statuten, e.d.) de aanbesteding en het contracteren gebruik gemaakt van bestaande stukken van de BV KKS.
- *Ontbreken van een kennisstrategie.* Zowel Provincie Zeeland als Tractaatweg BV hebben

geen vooraf uitgewerkte kennisstrategie. Bij aanvang van het project zijn er vijf vaste provincie-medewerkers gedetacheerd in de BV. Na afronding van het project komen zij weer terug in de provinciale organisatie. Er is niet structureel nagedacht over het borgen en delen van de door hen opgedane kennis. Bovendien is er tijdens het project weinig kennisuitwisseling tussen de project- en lijnorganisatie van de provincie.

- *Afhankelijk van individuen.* Doordat de provincie niet structureel heeft nagedacht over het borgen van kennis blijft men erg afhankelijk van het initiatief van individuele medewerkers. Bovendien gaat het ingehuurde personeel na afronding van het project weer aan de slag voor andere opdrachtgevers. Voor een groot deel uit de organisatie verdwijnt de kennis.

Reflectie: wat vinden wij?

- Menselijk kapitaal.
- Samenspel organisatorische afhankelijkheden.
- Organisatorische randvoorwaarden.
- Kennismanagement.

Onze ervaring is dat de organisatie, de mensen in de organisatie en de wijze waarop zij worden gemanaged een structureel ondergewaardeerd onderdeel zijn in het managen van grote infrastructurele projecten. In deze paragraaf bezien we een aantal van deze aspecten en hoe zij zijn georganiseerd binnen de Tractaatweg BV. Dit in het licht van onze ervaringen uit andere projecten.

Menselijk kapitaal

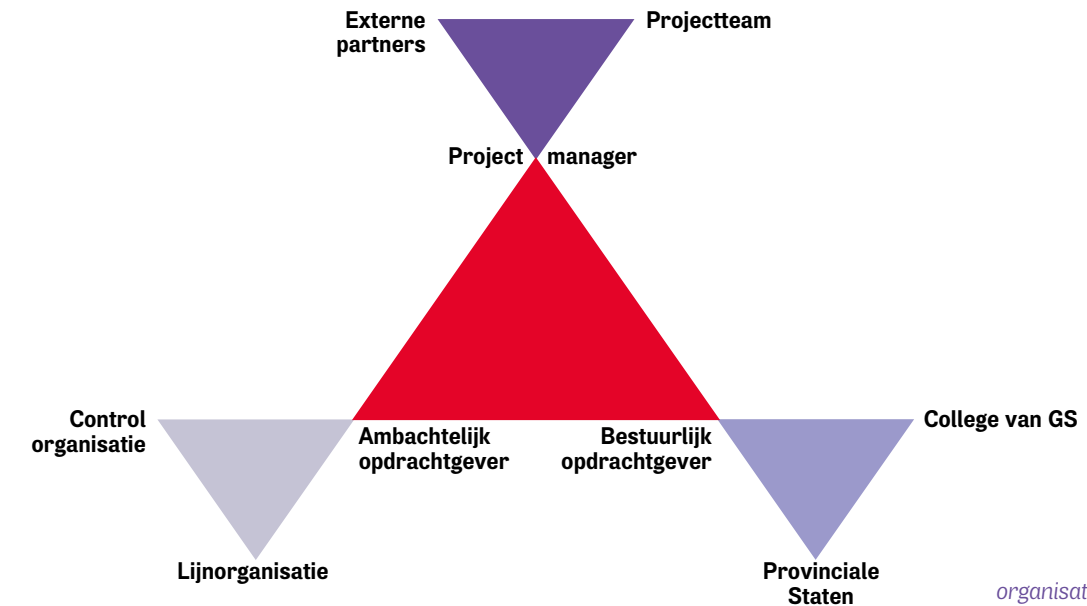
Wij constateren dat het voor opdrachtgevers een blijvende uitdaging is om de juiste expertise te vinden én te behouden. Het werven, selecteren en ontwikkelen van medewerkers is cruciaal voor een succesvol project. De provincie mag trots zijn op mensen die met hart en ziel hebben gewerkt aan het project Tractaatweg en de wijze waarop zij dit hebben ingevuld: informeel, vertrouwen wekkend, open en transparant. Dit geldt zowel voor de provinciale medewerkers alsmede voor het ingehuurde personeel. Wij waarderen hoe door betrokkenen kritisch is gekeken naar de invulling van sleutelposities en naar de competenties die nodig zijn. Een uitstekende mix van kundige medewerkers van de provincie, aangevuld met externe inhuur voor specialistische kennis.

Landelijk zien wij dat de markt van grote fysieke projecten aantrekt. Dit merken wij bijvoorbeeld aan de vraag naar ingenieursdiensten op de markt. Het is lastig, en wordt steeds lastiger, om kwalitatief goede dienstverlening op het gebied van technisch inhoudelijke ondersteuning in te schakelen. Met het oog op de toekomstige marktontwikkelingen, toekomstige projecten en het verloop van medewerkers vinden wij het van belang dat de Provincie Zeeland actief nadent over de vraag: hoe gaan wij om met het werven en behouden van medewerkers? Waarbij het zinvol is onderscheid te maken tussen:

- *De vaste formatie.*
- *Een regionaal of thematisch gedeelde formatie.* Bijvoorbeeld een pool van medewerkers met landelijke partners rondom een specifiek thema als wegenbouw, tunnels of water. Of met regionale partners als gemeenten, waterschap, Rijkswaterstaat of North Sea Port.
- *De flexibele schil.* Bijvoorbeeld in nauwe samenwerking met de inkoopfunctie opstellen van eigentijdse raamcontracten waarmee externe vakspecialisten voortvarend en duurzaam worden ingezet.

Samenspel organisatorische afhankelijkheden

Een goede manier van organiseren staat of valt met de kwaliteit en het samenspel binnen en tussen de projectorganisatie (projectmanager), de ambtelijk opdrachtgever en de bestuurlijk opdrachtgever. In het rollenmodel (zie figuur 4) geven wij deze relatie weer in de centrale (rode) driehoek.



Figuur 4: Rollenmodel organisatorische afhankelijkheden

Een goede samenwerking vereist van de drie sleutelpersonen het volgende: een goed begrip in welke wereld anderen zich dagelijks bevinden (de 'driehoek van de ander'), de bereidheid om door de bril van de ander te kijken en de steun hebben van de 'eigen driehoek' om anderen te helpen. De projectorganisatie staat aan de lat om het project succesvol te realiseren. Het is aan de lijn- & control-organisatie en de bestuurlijke organisatie om de projectorganisatie te faciliteren en aan te sturen. In het licht van deze organisatorische afhankelijkheden vinden wij over het project Tractaatweg het volgende:

- Wij zien een heldere demarcatie in rollen en verantwoordelijkheden tussen de projectorganisatie, de ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgever als een belangrijke good practice in

(internationale) infrastructurele projecten. Tractaatweg BV bevestigt dit. Het expliciet vastleggen van het onderscheid tussen de uitvoering (hoe) en provinciale beleidskeuzes (wat) stimuleert rolvastheid. Welk mandaat de betrokken partijen hebben, is vastgelegd in de Overeenkomst van Opdracht. Bovendien creëert het een zekere mate van rust en overzicht en versterkt het de provincie in haar opdrachtgeversrol.

- Vanuit de ambtelijk opdrachtgever zijn twee sleutelrollen ingericht: inhoudelijk en financieel. Dit stelt de ambtelijk opdrachtgever in staat een kritische inhoudelijke challenge uit te voeren op de status en voortgang van het project.
- De centrale (rode) driehoek kent drie sleutelposities. De projectmanager/-directeur, ambtelijk opdrachtgever en bestuurlijk opdrachtgever.



Foto's van projectteamleden aan de muur van het kantoor Tractaatweg BV

Een evenwichtige en kwalitatief hoogwaardige bemensing van de centrale driehoek vormt de basis van een succesvol project. Wij constateren dat dit in het project goed is ingericht met mensen die zich bewust zijn van de context waarin zij werken en van de belangen van de verschillende actoren.

Organisatorische randvoorwaarden

In de breedte zien wij dat het oprichten van de BV belangrijk is geweest voor een succesvolle realisatie.

Wij constateren dat de BV als zelfstandige rechtspersoon niet per definitie voordelig is voor het succes, maar wel een aantal uitgangspunten in zich draagt die hier in belangrijke mate aan bijgedragen:

- Dedicated projectmedewerkers.
- Kundige medewerkers vanuit de provincie verrijkt met inhuur.
- Regels, procedures en systemen op maat.
- Duidelijke sturingslijn en rolverdeling ('governance').

- Zelfstandig sluiten van overeenkomsten met de aannemer.

De keuze voor een BV is daarmee essentieel geweest voor het projectsucces van de Tractaatweg. Vanuit het model bezien legt de keuze voor een BV-structuur echter sterk de nadruk op de as bestuurlijk opdrachtgever – projectmanager en minder op de relatie met de lijnorganisatie (de linker driehoek uit de figuur). De keuze voor een BV is automatisch een keuze om het project buiten de lijnorganisatie van de provincie te plaatsen. Deze keuze brengt dan ook enkele potentiële nadelen met zich mee. Wij zien de BV dan ook in wezen niet als een organisatievorm die bij elk project de beste keuze is. Vaak is bepalend in welke mate de organisatie de nadelen van de door haar gekozen – in dit geval de BV – structuur, succesvol weet te mitigeren. De voornaamste nadelen betreffen drie punten:

- *Tekortschieten van kennisontwikkeling en -deling.* Door veel inhuur en het op afstand plaatsen van de organisatie leert de lijnorganisatie weinig van het project.
- *Gebrekkige democratische legitimatie.* Door het op afstand plaatsen van de projectorganisatie is het soms lastig politiek bestuurlijk verantwoording af te leggen omdat het projectmandaat bij de BV is belegd.
- *Mogelijke precedentwerking.* Met haar mandaat kan de BV afwijken van provinciale standaarden en een precedent scheppen in haar omgeving en voor ongelijke behandeling zorgen.

Tijdens de interviews is ons echter gebleken dat

alle drie risico's bij de betrokkenen, zowel bij de BV, ambtelijk OG als bestuurlijk OG, op hoofdlijnen bekend waren. Eerder beschreven we dan ook al dat op het gebied van kennisdeling en governance de betrokkenen erin geslaagd zijn om de geschetste risico's voor een belangrijk deel te verminderen. Grotendeels is dit echter impliciet gebeurd vanuit de behoefte van betrokkenen en niet op basis van een meer systematische analyse van de risico's van de gekozen BV structuur.

In algemene zin hebben wij de ervaring dat grote complexe projecten sterk baat hebben bij een hoge mate van autonomie. Vooral bij unieke en complexe projecten blijken de reguliere werkwijzen, kaders en organisatie van de lijnorganisatie vaak te knellend om tot goede resultaten te komen. Zo zagen we dat het project Noord/Zuidlijn in eerste instantie was georganiseerd binnen een afdeling van een gemeentelijke dienst, vervolgens een eigen afdeling werd binnen deze dienst (Projectorganisatie Noord/Zuidlijn), daarna een eigen dienst (Dienst Noord/Zuidlijn) en zelfs dat aan deze dienst andere metroprojecten en het beheer en onderhoud van de metro als taken werden toegevoegd (Dienst Metro en Tram). Samen met de uitvoering van het megaproject is de projectorganisatie dus verschillende keren sterk gereorganiseerd.

Kennismanagement

Kennismanagement heeft een rol gespeeld bij de uitvoering van het project Tractaatweg. Dit zien we aan de voorkant door kennis en ervaring vanuit eerdere projecten – vooral de Sluiskiltunnel – mee te nemen bij de inrichting en aanpak van het project. Tijdens de uitvoering van het project zien

we kennisuitwisseling vanuit de BV met de Nieuwe Sluis Terneuzen en is er op verschillende essentiële onderdelen een evaluatie uitgevoerd (bijvoorbeeld grondverwerving). Deze initiatieven zijn echter geen onderdeel geweest van een bredere kennismanagementstrategie en is ook niet verankerd in de Overeenkomst van Opdracht. Bij andere projecten is dit wel expliciet gebeurd. Zo is in de opdracht van het project Noord/Zuidlijn gesteld dat:

'de opgebouwde kennis en expertise omtrent het project Noord/Zuidlijn en specifieke kennis en expertise omtrent het tram- en metrosysteem worden behouden voor de gemeente Amsterdam.'

Hiermee is kennisontwikkeling en -deling expliciet onderdeel gemaakt van de projectopdracht. Bij de Tractaatweg zien wij het ontbreken hiervan als een gemiste kans. Zeker gezien het risico dat kennisdeling al een uitdaging is gezien het op afstand plaatsen van Tractaatweg BV.



Eddy Westerveld

Conclusie: wat adviseren wij?

- Creëer de organisatorische randvoorwaarden voor succesvolle organisatie van een project of vraagstuk.
- Denk na over samenstelling en omvang van je formatie.
- Zorg voor voldoende kennis en ervaring om te kunnen sturen als ambtelijk opdrachtgever.
- Zorg voor een kennisstrategie en maak deze onderdeel van de opdracht.

Advies 12:

Creëer de organisatorische randvoorwaarden voor succesvolle organisatie van een project of vraagstuk

Het buiten de provinciale lijnorganisatie plaatsen van het project is in het geval van het project Tractaatweg succesvol gebleken. Toch brengt de keuze van een BV-vorm hiervoor, enkele nadelen met zich mee. Wij adviseren de provincie om bij toekomstige grote projecten en complexe vraagstukken de organisatorische randvoorwaarden te scheppen voor de realisatie van de projectscope. Niet alleen om de nadelen van een volledig zelfstandige entiteit te elimineren, maar ook om het lerend vermogen van de provinciale organisatie te vergroten. Overweeg per geval welke organisatievorm hiervoor het meest geschikt is gezien de scope en complexiteit van de opdracht. Eén die als uitvoeringsorganisatie slagvaardig kan optreden. Bied deze entiteit vrijheid van handelen om de projectscope te realiseren door provinciale kaders

en richtlijnen, regels, procedures en systemen bijvoorbeeld ten aanzien van inhuur van personeel of inkoop, op maat te maken, uiteraard binnen wet- en regelgeving. Leg deze afspraken expliciet vast.

Advies 13:

Denk na over samenstelling en omvang van je formatie

Verken als provincie welke projecten en ontwikkelingen er op korte, middellange en lange termijn aan komen. Bepaal in hoeverre de ambtelijke organisatie gesteld staat voor deze opgaven en wat de behoefte is aan samenwerking met de regio en de marktpartijen. Vertaal de uitkomsten in een prognose van de benodigde ontwikkeling in samenstelling en omvang van vaste formatie, regionaal dan wel thematisch gedeelde formatie en flexibele schil.

Schenk daarbij expliciet aandacht aan de bemensing van de (paarse) driehoek. Projecten vragen om een kwalitatief hoogwaardige bemensing van deze driehoek. Selecteer voor deze rollen dan ook passende personen.

In veel projecten zien wij dat er zeer kostenbewust wordt gestuurd op de omvang van projectorganisaties. Dit is begrijpelijk: het gaat tenslotte om publiek geld. Aan de andere kant zien wij hier regelmatig ook nog een soort opportunisme of onderschatting: 'met deze competenties en omvang zal het toch wel lukken?'. Een onderschatting van de opgave kan een project in de uitvoering duur komen te staan. Een te kleine formatie met te weinig kennis en ervaring betekent extra kosten die vaak vele malen groter zijn dan de bespaarde kosten in de

projectorganisatie. Wij adviseren de provincie om bij toekomstige projecten vooraf oog te hebben voor deze dynamiek.

Advies 14:

Zorg voor voldoende kennis en ervaring om te kunnen sturen als ambtelijk opdrachtgever

Richt de ambtelijke opdrachtgeversrol in met zowel (beleid)inhoudelijke alsmede financiële expertise. Dit stelt je in staat om een goede inhoudelijke challenge uit te voeren op de status en voortgang. Een ambtelijk opdrachtgever heeft vaak te weinig tijd om het project in al haar facetten te doorgronden. Een goede inhoudelijke ondersteuning is hierbij essentieel. Bij de Tractaatweg zagen we dat zowel een inhoudelijke en een financiële projecttoetsing sterk hebben bijgedragen aan een succesvol ambtelijk opdrachtgeverschap. Wij adviseren de provincie om bij toekomstige projecten (afhankelijk van grootte en complexiteit) in ieder geval deze twee rollen (opnieuw) in te vullen.

Advies 15:

Zorg voor een kennisstrategie en maak deze onderdeel van de opdracht

Grote projecten zijn forse investeringen voor de provinciale organisatie. In onze ogen hoort daarbij een doelstelling om kennis te ontwikkelen en over te dragen. Zo plukken toekomstige projecten hier de vruchten van. Wij pleiten daarom om bij grotere en unieke projecten expliciet een doelstelling op te nemen rondom het ontwikkelen en overdragen van kennis. En vervolgens tijdig een kennisstrategie te ontwikkelen om hier invulling aan te geven.

Grondverwerving en vergunningen

Een voorwaarde voor realisatie van projecten is het verkrijgen en beheren van vergunningen. Hierbij gaat het om hoe de vergunningen zijn geïdentificeerd, verkregen en gemanaged. Voor het project Tractaatweg moeten daarnaast grondposities verworven worden. Wij onderzoeken hoe de grondverwerving en het vergunningenproces in het project zijn georganiseerd.

Bevindingen: wat zien wij?

De projectaanpak:

- Uitgangspunten provincie bepalen het proces.
- Een proactieve verwervingsaanpak.
- Spanningen.
- Annex in het hoofdcontract.
- Tijdige start met het aanvragen van vergunningen.

Uitgangspunten provincie bepalen het proces

De Provincie Zeeland hanteert een aantal uitgangspunten met betrekking tot het grondverwervingsproces die het verloop hiervan bij de Tractaatweg beïnvloeden. Deze zijn:

- In de Overeenkomst van Opdracht spreken de Provincie Zeeland en de Tractaatweg BV af hoe verwerving plaatsvindt (art. 20, lid 4), hoe de provincie de BV informeert over de voortgang en hoe kosten worden gefactureerd (art. 20, lid 5).
- Verantwoordelijkheid voor het grondverwervingsproces in de BV is belegd bij de omgevingsmanager die gedetacheerd is vanuit de provincie bij de BV en belast is met archeologie, grondverwerving en het verkrijgen van juiste

- vergunningen voor de bouw van de Tractaatweg.
- De toenmalige afdeling Planvorming en Realisatie van de Provincie Zeeland is verantwoordelijk voor het verwerven van benodigde grondposities.
- Percelen worden niet aangekocht voordat het bestemmingsplan is vastgesteld. Dit betekent een relatief late start met de grondverwerving. Het bestemmingsplan is in oktober 2014 vastgesteld. Welke gronden verworven moeten worden is afhankelijk van het ontwerp dat in de planfase ontstaat. Hoe langer de planfase, hoe minder tijd om minnelijke overeenstemming te bereiken met grondeigenaren.

Een proactieve verwervingsaanpak

Het grondverwervingsproces bij project Tractaatweg is complex. Het gaat hier om 38 hectare grond, 7 woningen, 1 boerderij en 112 partijen waarvan grondposities verworven moeten worden.

Omdat de Tractaatweg in beheer en eigendom is bij de Provincie Zeeland, vindt verwerving van de benodigde gronden en percelen plaats op naam en onder verantwoordelijkheid van de Provincie Zeeland en niet door de BV. Nieuw voor de provincie is het in januari 2016 vastgestelde Aankoopstrategieplan. Op basis van eerdere ervaringen, zoals bij de Sluiskiltunnel, heeft de Provincie Zeeland een strategie opgesteld voor de aanpak van de grondverwerving. Het zogenaamde aankoopstrategieplan is nieuw voor de provincie en geeft helderheid over de werkwijze/aanpak van minnelijke grondverwerving, kavelruil en onteigening. Hierin zijn ook de belangrijkste mijlpaaldata opgenomen.

Verder organiseert de BV een aantal overleggen om het proces te begeleiden. Denk daarbij aan een maandelijks afstemmingsoverleg met de werkgroep grondzaken en het omgevingsoverleg. Bovendien kent de provincie een Kavelruilcommissie: een adviescommissie ingesteld door Gedeputeerde Staten die gevraagd en ongevraagd advies geeft over alle vrijwillige kavelruilen tussen drie of meer deelnemers. De commissie is onderdeel van het Kavelruilbureau Zeeland, ingesteld in 2012. Het Kavelruilbureau heeft de publieke opgaven in beeld, organiseert afstemming tussen overheden en coördineert concrete kavelruilen in geheel Zeeland. Een aantal onafhankelijke leden en een voorzitter nemen deel aan de Kavelruilcommissie.

Het Aankoopstrategieplan is vooral gebruikt als stuurinstrument. Wanneer blijkt dat de grondverwerving meer tijd kost dan voorzien en de provincie onvoldoende capaciteit beschikbaar heeft, wordt een rentmeester aangesteld. Een externe medewerker, door de BV ingehuurd als ondersteuner bij de grondverwerving door de Provincie Zeeland. Volgens betrokkenen lukte het op die manier om alle gronden op een minnelijke manier voor eind 2017 te verwerven. Weliswaar later dan voorzien (maart 2017), maar dankzij de modulaire planning van de aannemer levert dit geen vertraging op.

De modulaire planning maakt dat op verschillende onderdelen van het project (baanvakken) onafhankelijk van elkaar kan worden gewerkt. Vertraging op de verwerving van een specifiek stuk grond leidt daarmee niet per definitie tot vertraging op andere delen van het project.



Zowel provincie als BV zijn zeer content dat onteigening niet nodig is. Voor eind 2017 sluit de provincie koopovereenkomsten met de eigenaren van benodigde (landbouw)percelen. Alle gronden komen tijdig voor de aannemer beschikbaar. Slechts met één grondeigenaar duurt het proces langer dan voorzien. Na bijna een jaar onderhandelen en extra inzet en aandacht door de BV, vindt uiteindelijk overeenstemming plaats. Alle dossiers zijn voor eind 2017 afgerond. De BV heeft voldoende financiële ruimte om overeenstemming te bereiken, concluderen betrokkenen. De provincie heeft deze handelingsruimte niet en moet vanuit haar integrale verantwoordelijkheid waken voor precedentwerking. Risico van dergelijk optreden door de BV kan ook precedentwerking in de hand werken.

Spanningen

De verantwoordelijkheid voor het grondverwervingsproces ligt bij de toenmalige afdeling Planvorming en Realisatie, cluster Vastgoed, van de Provincie Zeeland. Medewerkers zijn verantwoordelijk voor het verwerven van de alle benodigde grondposities voor de Provincie Zeeland. Naast het project Tractaatweg werken zij ook aan andere dossiers. Wij zien dat dit leidt tot een functionele spanning tussen de integrale verantwoordelijkheid en beperkte grondverwervingscapaciteit in de lijn en het projectbelang. Vanaf het moment dat de BV intervenueert door het aanstellen van een rentmeester lijkt het proces te versnellen en neemt het, intussen toegenomen, risicoprofiel van de grondverwerving in het project af.

Annex in het hoofdcontract

Omdat ten tijde van de aanbesteding nog niet alle

gronden in bezit zijn, neemt zij in het contract maatregelen om vertragingsschade in werkzaamheden te beperken. Annex 1 van het contract bevat een lijst van nog te verwerven gronden/onroerende zaken en de datum waarop deze beschikbaar zijn voor de aannemer. In overleg met de aannemer is bepaald of met deze data de voorgenomen planning van werkzaamheden realiseerbaar is. Ook spreken BV en aannemer een schaderegeling af indien deze data niet worden gehaald.

Uit een evaluatie van het grondverwervingsproces dat de BV laat uitvoeren in het voorjaar van 2018, blijkt dat de Annex 1 van het hoofdcontract de grondverwervers enorm (heeft) geholpen de te verwerven onroerende zaken goed en tijdig in beeld te hebben en te houden. Het was een stok achter de deur en werd als zeer waardevol ervaren. Door Annex 1 kon de fasering van de aannemer meegenomen worden in de planning van de grondverwerving en vice versa. Dit werd (door betrokkenen) als zeer positief ervaren.

Tijdige start met het aanvragen van vergunningen

Ook het tijdig aanvragen van vergunningen, onthefingen, beschikkingen en/of toestemmingen vraagt nadrukkelijke aandacht. Een tweede annex bevat een overzicht van vergunningen en afspraken over de verantwoordelijkheid voor het aanvragen ervan (opdrachtgever of -nemer).

- *Hoofdvergunningen* zoals een omgevingsvergunning worden door de Provincie Zeeland aangevraagd en verleend door het bevoegd gezag.
- *Uitvoeringsgerichte vergunningen* zoals een watervergunning hebben betrekking op de



Bouwstof Granova

uitvoering van conditionerende activiteiten die veelal rechtstreeks samenhangen met de door de aannemer te kiezen uitvoeringswijze. De aannemer is in dit geval verantwoordelijk voor het aanvragen van de vergunningen.

De provincie regelt veel (hoofd)vergunningen voordat de BV is opgericht. Zo zijn in februari 2015 onder meer de vergunningen voor de aanleg van de kunstwerken, archeologisch onderzoek en leidingen al verleend. Ook is de omgevingsvergunning voor de uitvoeringsfase binnen. Betrokkenen

geven aan dat de gemeente Terneuzen hieraan als bevoegd gezag een actieve en constructieve bijdrage levert.

Het project zorgt er bovendien voor dat de 'herenakkoorden' met de kabel- en leidingeigenaren worden omgezet naar formele akkoorden in lijn met de Regeling Nadeelcompensatie kabels en leidingen (NKL Zeeland) uit 2014. Mede omdat hiermee duidelijk wordt hoe de verrekening plaatsvindt, leidt dit tot een goede samenwerking met eigenaren.

Reflectie: wat vinden wij?

- Een proactieve verwervingsaanpak.
- Annex in het hoofdcontract en persoonlijk contact met eigenaren.
- Spanningen tussen perspectieven.

Een proactieve verwervingsaanpak

Het project hanteert een gedegen aanpak voor het grondverwervingsproces. De provincie stelt een Aankoopstrategieplan op waarmee zij het proces vormgeeft. Geïnterviewden geven aan dat de afspraken die met de bewoners en bedrijven zijn gemaakt, goed zijn vastgelegd. Hiervan heeft de BV geprofiteerd. Naast inhoudelijke vastlegging is financiële vastlegging van alle betreffende grondkosten en tijdige verrekening met BV / project een aandachtspunt.

In de werksessie met medewerkers van de BV en de aannemer blijkt de verantwoordelijkheid voor het aanvragen van de omgevingsvergunning (voorheen: bouwvergunning) een discussiepunt. Als de aannemer naast realisatie ook verantwoordelijk is voor het ontwerp van de weg kan het een voordeel zijn om ook verantwoordelijk te zijn voor een aantal hoofdvergunningen. De doorlooptijd van een project speelt echter ook een rol. Het is voor alle partijen van belang dat de omgevingsvergunning al voor de uitvoeringsfase binnen is. Onze ervaring is dat dit proces in de praktijk zowel onder verantwoordelijkheid van de opdrachtgever als onder verantwoordelijkheid van de opdrachtnemer succesvol kan worden georganiseerd. Kernvraag is dan ook: hoe richten wij het proces zo in dat de

benodigde vergunningen tijdig zijn aangevraagd en goedgekeurd?

Annex in het hoofdcontract en persoonlijk contact met eigenaren

Over het algemeen concluderen wij dat afspraken over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden goed zijn vastgelegd. Dit geldt ook voor de twee annexen bij het hoofdcontract met de aannemer over de grondverwerving en het aanvragen van vergunningen. Dit voorkomt zowel in de voorbereiding als in de realisatiefase discussies tussen de aannemer en de BV.

Maar het verwerven van gronden gaat niet alleen over verantwoordelijkheden, maar minstens zo belangrijk is het contact daarover met de verkopende partijen (bewoners, bedrijven, etc.). Het feit dat de provincie alle benodigde gronden door minnelijke overeenstemming met de verkopende partijen bereikt, komt vooral door het intensieve en persoonlijke contact met betrokken partijen. Wij constateerden eerder al dat de medewerkers van de projectorganisatie zich overwegend manifesteren als informeel, vertrouwen wekkend, open en transparant. De omgevingsmanager is open en transparant over onzekerheden, (beschikbaarheid over gronden en overeenkomsten) de projectdirecteur gaat in gesprek om te luisteren naar zorgen van eigenaren. Zelfs de gedeputeerde komt langs voor een kop koffie. Randvoorwaarde is wel dat je als provincie of BV een beetje (financieel) water bij de wijn kunt doen binnen de wettelijke grenzen.

Spanningen tussen perspectieven

Wij vinden het begrijpelijk dat Provincie Zeeland

vanuit haar integrale verantwoordelijkheid voor het verwerven van alle grondposities in de provincie verantwoordelijkheid wil nemen voor de grondverwerving op individuele projecten. Zeker omdat daarmee de mogelijkheid tot precedentwerking wordt voorkomen. De provincie is niet gebaat bij precedentwerking die kan ontstaan als er 'ruimere' afspraken worden gemaakt bij een selecte groep eigenaren die in het gebied wonen.

Dit heeft echter niet kunnen voorkomen dat de grondverwerving een van de onderwerpen is waar tijdens het project grote zorgen over zijn: binnen en rondom de projectorganisatie. Medewerkers uit de provinciale lijnorganisatie zijn ook belast met grondverwervingsactiviteiten op andere dossiers en kunnen zich niet volledig richten op de Tractaatweg. De fysieke afstand tussen medewerkers uit de lijnorganisatie en projectorganisatie draagt er aan bij dat twee werelden gescheiden blijven bestaan. Pas op het moment dat de BV intervenueert met een eigen rentmeester op de vastgelopen dossiers lijkt het proces te versnellen en neemt het risicoprofiel van de grondverwerving in het project af.

Conclusie: wat adviseren wij?

- Neem een dedicated grondverwerfer, bijvoorbeeld van de afdeling Infrastructuur en Vastgoed op in het projectteam.
- Vertaal de aanbevelingen van de evaluatie grondverwerving naar concrete acties.

Advies 16:

Neem een dedicated grondverwerfer, bijvoorbeeld van de afdeling Infrastructuur en Vastgoed op in het projectteam

Minnelijke grondverwerving is één van de uitgangspunten van het project Tractaatweg. Je wilt in zo goed mogelijk overleg overeenstemming bereiken met getroffen eigenaren. Om miscommunicatie tussen betrokkenen, bijvoorbeeld over afspraken met grondeigenaren, te voorkomen en de voortgang van het project te borgen vinden wij het wenselijk een dedicated functionaris voor het grondverwervingsproces op te nemen in het projectteam. Dit is in lijn met het uitgangspunt van dedicated projectmedewerkers als een succesfactor van het project.

Advies 17:

Vertaal de aanbevelingen van de evaluatie grondverwerving naar concrete acties

De in het voorjaar 2018 uitgevoerde evaluatie van het grondverwervingsproces doet een aantal zinvolle aanbevelingen. Het is ons niet duidelijk hoe deze verbetervoorstellen zijn overgedragen naar de provincie en hoe de provincie hiermee omgaat. De aanbevelingen zijn sterk in lijn met onze bevindingen in deze evaluatie. In het kader van een lerende organisatie is het goed deze voorstellen zichtbaar naar alle betrokkenen toe uit te werken en te implementeren. Overigens geldt deze aanbeveling voor alle door Tractaatweg BV uitgevoerde evaluaties.





Ronde
Axelse Sassing

Veiligheid en technologie

Infrastructuurprojecten kennen vaak technologische uitdagingen. In dit hoofdstuk verkennen we hoe Tractaatweg BV omgaat met technologische uitdagingen, innovaties en duurzaamheid. Een veilige manier van werken maakt daarin het verschil. Tractaatweg BV levert extra inspanningen met betrekking tot veiligheid in en om het project. We onderzoeken daarom ook op welke manier de BV er samen met de opdrachtnemer voor zorgt dat het werk veilig is uitgevoerd.

Bevindingen: wat zien wij?

De projectaanpak:

- Veiligheid continu en bij iedereen onder de aandacht.
- Grootschalige verlegging van kabels en leidingen in nauw overleg met eigenaren.
- Steunen op bewezen techniek.

Veiligheid continu en bij iedereen onder de aandacht

Integrale veiligheid is een belangrijk speerpunt in het project Tractaatweg. Dat neemt de projectdirectie mee uit ervaringen bij vorige projecten in de regio. “Als je de veiligheid beheerst, dan beheers je in feite het hele project”, zegt Ton Vrijdag daarover. Dit komt al in de voorbereidingsfase tot uiting. Zo dient de aannemer in de aanbesteding in zijn Plan van Aanpak een projectspecifiek deelplan op te nemen. Hierin geeft hij aan hoe hij omgaat met “...integrale veiligheid in ontwerp, tijdens de bouw en in de exploitatie”. Daarnaast neemt Tractaatweg BV een significant aantal veiligheidseisen (meer dan wettelijk verplicht) op in het contract. Echter, veiligheid kan nog zo uitvoerig op papier beschreven zijn, de praktijk leert dat dit niet per definitie leidt tot betere veiligheid op en rond de bouw van een project. Tractaatweg BV ontplooit daarom

“Als je de veiligheid beheerst, dan beheers je in feite het hele project”
(Ton Vrijdag)



verschillende initiatieven om het thema veiligheid continu en bij iedereen onder de aandacht te brengen. Hierbij is voortgeborduurd op de beproefde manier van werken in eerdere projecten. De organisatie benoemt ‘onveilige situaties’ en ‘ongelukken met of zonder letsel’ als een toprisico in het risicodossier en rapporteert hierover in de kwartaalrapportages. Uiteindelijk blijkt dit risico goed beheerst.

Belonen van veiligheid

De BV introduceert als beloningssysteem een zogenaamde veiligheidsincentive. De BV stelt een bedrag (€ 100.000) veilig om de aannemer te stimuleren proactief gedrag te ontwikkelen. Afhankelijk van het aantal en type tekortkomingen brengt de BV een korting op dat bedrag in rekening. Niet als doel op zich, maar als middel om de veiligheid te verbeteren. In de praktijk is het de vraag in hoeverre de incentive daadwerkelijk het gewenste resultaat bereikt. De aannemer hanteert zelf

namelijk ook een uitgebreid veiligheidsregime. Wel valt op dat geconstateerde tekortkomingen sneller en adequater worden opgelost volgens de aannemer en medewerkers van de BV. Betrokkenen concluderen dat dit een gevolg is van de incentivereregeling en zien zij dat het belonen een positief effect heeft op het gedrag.

Voor de veiligheidstoetsen die de BV uitvoert bij de aannemer, hanteert zij een gestandaardiseerde methodiek, waarin onderscheid is gemaakt in A-, B- en C-risico's. C's zijn kleine risico's en bij A's moet het werk direct worden stilgelegd. Dit levert een veiligheidsscore op, op basis waarvan de BV maandelijks de veiligheidsincentive uitkeert. Een goed systeem, maar er zijn ook kanttekeningen:

- Zo blijkt dat de methodiek in de praktijk nog wel eens tot discussie leidt ('is het een A, een B of een C'tje?'). Bovendien is de methodiek niet specifiek toegespitst op het project Tractaatweg.



“Het gezamenlijk uitvoeren van veiligheidsrondes op het werk maakt feedback vanuit de werkvloer over onveilige situaties makkelijker bespreekbaar”

(Ruud van der Lee)

Zo ontvangt de aannemer bijvoorbeeld ook een incentive in periodes dat er geen uitvoeringswerkzaamheden plaatsvinden.

- Daarnaast geldt dat de onderaannemers geen onderdeel uitmaken van deze regeling. De afspraken over een veiligheidsincentive gelden alleen tussen de BV en Boskalis als opdrachtgever. Onderaannemers profiteren dus niet mee van deze incentive terwijl zij het grootste deel van het werk uitvoeren.

Ook voor medewerkers

Om het veiligheidsbewustzijn te vergroten onder de projectmedewerkers en medewerkers op de bouwplaats, deelt de BV ludieke groepsbeloningen uit. Denk aan een frietkar op de bouwplaats of handige gadgets als zaklampen of thermobekers. Ook hangt de BV maandelijks veiligheidsposters op in de projectkeet met de behaalde veiligheidsscore in de betreffende periode. Met daarop goed zichtbaar wat goed is gegaan en wat beter moet. Het thema

veiligheid staat ook op de agenda van de projectteamoverleggen. De BV en aannemer voeren ook gezamenlijke veiligheidsrondes uit op het werk. “Dat alles maakt feedback vanuit de werkvloer over onveilige situaties makkelijker bespreekbaar”, geeft Ruud van der Lee aan.

Met aandacht voor de omgeving

Ook in relatie tot de omgeving vraagt het projectteam nadrukkelijk aandacht voor het onderwerp. “Borging van de verkeersveiligheid” is een van de doelstellingen. Zo waarborgt de BV dat landbouw-, vracht- en fietsverkeer altijd gescheiden blijven. Daarnaast zet de projectorganisatie (soms samen met de aannemer) zich in voor voorlichting op scholen over bijvoorbeeld het gevaar van de dode hoek bij vrachtverkeer. De extra aandacht valt op bij stakeholders. Zo geven Hans Jongepier en Leven de Grootte aan dat het passerende vrachtverkeer duidelijk is geïnstrueerd zich aan de afgesproken snelheid te houden. “En bovendien

wachten ze netjes totdat de schoolkinderen voorbij zijn”. Patrick Dankkaart vult aan dat het bijzonder is dat het verkeer gewoon door kan rijden tijdens de werkzaamheden. “De inzet op veiligheid was goed merkbaar. Zo zag je bijvoorbeeld veel verkeersregelaars en als er iets niet goed ging, werd er snel bijgestuurd. Zowel vanuit de opdrachtgever als de aannemer”.

In het algemeen concluderen betrokkenen dat het veiligheidsbewustzijn bij alle partijen is verbeterd. Bovendien komt zo’n aandachtspunt de drive, de sfeer en de samenwerking in het team ten goede.

Grootschalige verlegging van kabels en leidingen in nauw overleg met eigenaren

Onderdeel van de projectscope is het verleggen van 22 kilometer aan kabels en leidingen (K&L). Een flinke uitdaging omdat Provincie Zeeland niet gewend is aan grootschalige verleggingen. De

projectorganisatie onderscheidt drie categorieën kabels en leidingen. Categorie 1 zijn zeer belastende verleggingen met grote risico’s ten aanzien van kosten, doorlooptijd en veiligheid. Die objecten moeten voorafgaand aan de uitvoering zijn verlegd. Dit is de verantwoordelijkheid van de projectorganisatie. De projectorganisatie is er trots op dat dit in nauwe afstemming met kabel- en leidingbeheerders is gelukt en zonder incidenten. De andere categorieën betreffen K&L waar uitvoeringsinformatie voor nodig is, en zijn door de aannemer verlegd.

Steunen op bewezen techniek

Om risico’s te beperken, maakt het project Tractaatweg vooral gebruik van bewezen methoden en technieken. Er is slechts sporadisch sprake van kleine innovaties op niet risicovolle onderdelen van het project. Er ligt weinig nadruk op het ontwikkelen en realiseren van innovaties in het ontwerp. De gekozen aanbestedingsstrategie biedt de aannemer

“De inzet op veiligheid was goed merkbaar”

(Patrick Dankkaart)



ook weinig mogelijkheid hiertoe door de hoeveelheid en het detailniveau van de eisen die in de aanbesteding aan de aannemer zijn meegegeven. Hierdoor zijn de innovatiemogelijkheden voor de aannemer in het ontwerp beperkt. Voordeel is wel meer zekerheid over de gekozen oplossingen.

Reflectie: wat vinden wij?

- Belonen van veiligheid ter bevordering van de dialoog.
- Sturen op projectresultaat om innovatie te bevorderen.

We zijn onder de indruk van de activiteiten die Tractaatweg BV inzet om de aandacht voor integrale veiligheid hoog te houden. De aanpak hiervan is deels ingegeven door ervaringen bij de Westerscheldetunnel- en Sluiskiltunnelprojecten. In de afgelopen jaren is in Nederland (en daarbuiten) veel aandacht besteed aan de veiligheid bij de aanleg van wegtunnels. Na grote tunnelbranden in de Alpen rond de eeuwwisseling legt het Europese Parlement in een Europese tunnelrichtlijn strenge veiligheidseisen vast. Deze zijn door het Team Landelijke Tunnelregisseur van Rijkswaterstaat vertaald in de tunnelstandaard die in 2013 is vastgesteld als Tunnelwet. Vanaf medio 2019 moeten alle wegtunnels voldoen aan deze eisen. Dat geldt niet voor wegen. De Onderzoeksraad voor Veiligheid adviseert de minister van Infrastructuur en Waterstaat in 2018 dat: "... wegbeheerders (rijk en provincie) bij beheer en onderhoud explicieter rekening houden met veiligheid, bijvoorbeeld door het introduceren van een systematiek voor

veiligheidszorg." In dit verband spreekt de Raad over principes van Duurzaam Veilig en het daarop gebaseerde Handboek Wegontwerp.

Vanuit de ervaringen bij de Westerscheldetunnel en de Sluiskiltunnel is de relatief zware aanpak op gebied van integrale veiligheid ook ingezet bij de verbreding van de Tractaatweg. Onder andere door het stellen van extra contracteisen op gebied van bouw- en verkeersveiligheid. Wij vinden dat de BV een gedegen en creatieve aanpak heeft ingezet, die duidelijk zijn vruchten heeft afgeworpen.

Belonen van veiligheid ter bevordering van de dialoog

Er bestaan verschillende beelden over de invloed van de veiligheidsincentive op de kwaliteit van de integrale veiligheid. Volgens Tractaatweg BV heeft de aannemer deze stimulans nodig om de motivatie en aandacht voor veiligheidsaspecten op peil te houden. Volgens de aannemer is dit al een van de intrinsieke waarden van het bedrijf. Met of zonder incentive, de aanpak van veiligheid blijft hetzelfde. De waarheid ligt hier in het midden. Wel vinden wij dat een beloning alleen als incentive wordt ervaren als er een wisselwerking is tussen actie en reactie. Een beloning uitdelen zonder dat daar een prestatie tegenover staat, doet het principe van de incentive teniet.

Volgens ons heeft de meer praktische uitwerking van de integrale veiligheidsaanpak op het project, zoals de gezamenlijke veiligheidsrondes, meer bijgedragen aan de dialoog over veiligheidsaspecten.



De ecopassage

Sturen op projectresultaat om innovatie te bevorderen

Het project heeft vooral bewezen methoden en technieken gebruikt en slechts sporadisch kleine innovaties toegepast. Dat is niet verwonderlijk. Projectmanagement en innovatie lijken immers op het eerste oog een tegenstrijdige combinatie. Het managen van projecten gaat over beheersen. Het proces zodanig sturen dat de overeengekomen resultaten worden bereikt. En misschien nog wel belangrijker, om het proces zo in te richten dat de werkelijke kosten gelijk zijn aan de voorspelde kosten. Innovatie aan de andere kant roept een

associatie op van vallen en opstaan. Om te kunnen voorspellen wat de juiste kosten zijn voor voltooiing onder die omstandigheden, is een kristallen bol nodig. Kortom, innovatie draait om vernieuwing, projectmatig werken niet.

Deze tegenstelling is ook onderzocht in NETLIPSE verband. Europese opdrachtgevende organisaties stoeien ook met de spanning tussen innoveren en beheersing. Aan de ene kant moet er een voedingsgrond zijn om innovaties toe te passen. Aan de andere kant wil je als opdrachtgevende partij waken voor scope creep: het uitlopen van het



Informatie over veiligheid in de bouwkeet van Boskalis



Werkzaamheden Spuikreek

project in tijd en/of geld. Uitkomst van dat onderzoek is:

- Innovaties inbrengen en testen binnen grote projecten heeft de voorkeur. Waar anders heb je voldoende speelruimte?
- Je moet innovatie dan wel managen als apart project.

Dus als Provincie Zeeland wil innoveren, dan is een projectmatige aanpak het meest geschikt. Snelle technologische ontwikkelingen, veranderende eisen van de omgeving (bijvoorbeeld geluidsarm verkeer) en uitdagingen, zoals klimaatverandering en toenemend tekort aan natuurlijke hulpbronnen, vragen om innovaties in projecten.

Conclusie: wat adviseren wij?

- Veiligheid vergt continue aandacht.
- Manage een innovatie als apart project.

Advies 18:

Veiligheid vergt continue aandacht

Ook op dit onderwerp is het zinvol gebruik te maken van ervaringen elders. Maar zulke lessen moeten wel passend zijn voor de context van het project Tractaatweg. Zorg ervoor dat de eisen die je aan de aannemer stelt, aansluiten op de context van het project.

Daarnaast kan de opdrachtgever nooit te veel doen aan veiligheid. De investering in termen van tijd en geld, wegen niet op tegen de effecten van een incident. Onderzoek wijst uit dat alleen bij herhaling

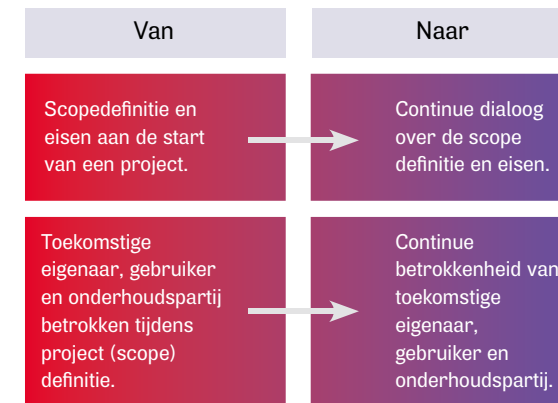
mensen in staat zijn dingen te onthouden. Daarom zijn voortdurende veiligheidscampagnes – posters op bouwlocaties, veiligheidsbijeenkomsten, toolbox meetings, ludieke acties – nodig. Daarnaast blijkt uit veiligheidsonderzoek bij bijvoorbeeld de Betuweroute, dat de meeste incidenten voortkomen uit onzorgvuldig gedrag. Men weet wat de regels en richtlijnen zijn, maar in de waan van het moment, doet men het net even anders. Loopt niet het talud af via de trap maar rent het talud af naast de trap, struikelt en breekt een been.

Advies 19:

Manage een innovatie als apart project

Om de ogenschijnlijk tegenstrijdige concepten van innoveren en beheersen samen te brengen, kan de provincie “Innovatief projectmanagement” omarmen.

Om dit te illustreren schetsen we twee ontwikkelingen.



Scopedefinitie en scopebeheersing zijn essentiële elementen van een project. Daar is geen twijfel

over. Maar onder dit principe ligt de veronderstelling dat de Provincie Zeeland als opdrachtgever van een project precies kan definiëren wat zij wil. Vooral in situaties die om innovatie vragen is er noodzaak om een bewustzijn te creëren: zet voorop welk projectresultaat van werkelijk toegevoegde waarde zal zijn, in plaats van in hoeverre vooraf gestelde eisen zijn ingevuld. Ook tijdens de uitvoering is een continue dialoog vereist tussen projectorganisatie en alle relevante stakeholders zoals de toekomstige eigenaar, gebruiker en onderhoudspartij van de weg. Wij concluderen dat door het toekomstig onderhoud van de Tractaatweg mee aan te besteden, de betrokkenheid van de toekomstige onderhoudspartij in het project is geborgd. Maar het is anderzijds een gemiste kans dat de vraagspecificatie (VS1 en VS2) weinig ruimte bood voor de aannemer om te kunnen innoveren. Innovatiemogelijkheden zijn immers ook gekoppeld aan ontwerp vrijheden.

Bij sommige organisaties zien wij vaak innovaties die voortkomen uit een door de moederorganisatie gekozen strategie voor de lange termijn. Zo wil Rijkswaterstaat in 2030 energieneutraal zijn. Huidige wegenprojecten krijgen een energie-neutrale doelstelling mee. Aannemers worden uitgedaagd met innovatieve oplossingen te komen en krijgen in hun contracten hiervoor de ruimte.

Samengevat: Zorg ervoor dat grote projecten en programma's voldoende ruimte in het contract bieden voor de inbreng van technische en/of procesmatige innovaties. Als een project wordt geconfronteerd met een innovatie, overweeg het te behandelen als separaat project.

Aanbesteden en contractmanagement

Samen met de aannemer is het project Tractaatweg gerealiseerd. Hierbij worden keuzes gemaakt specifiek voor dit project omtrent contractvormen, aanbesteding en contractbeheersing. Dit hoofdstuk beschrijft hoe de aanbesteding van het project is ingericht en het contract is gemanaged tijdens de uitvoering.

Bevindingen: wat zien wij?

De projectaanpak:

- D&C-contract met een concurrentiegerichte dialoog.
- Intensieve aanbestedingsprocedure.
- Een contract met veel risico's bij de opdrachtnemer.
- Optioneel mee-aanbesteden van het meerjarig onderhoud.
- De kunst van goed specificeren.
- De concurrentiegerichte dialoog niet ten volle benut.
- Samenwerken met het contract.
- Contractbeheersing.

D&C-contract met een concurrentiegerichte dialoog

Tractaatweg BV wil de maximale projectscope binnen het beschikbare budget realiseren. De keuze is een Design & Construct (D&C-)contractvorm. Voor de aanpak van de aanbestedingsprocedure is een Concurrentiegerichte Dialoog georganiseerd. Allemaal beslissingen dankzij goede ervaringen opgedaan bij de Sluiskiltunnel. Uitgangspunt van de aanbestedingsaanpak is dat het:

1. Maximaal de mogelijkheid biedt om de vraag van de aanbesteder en het aanbod van de inschrijvers af te stemmen binnen de voor het project

gestelde kaders (zoals het contractbudget en technische voorwaarden).

2. Gebruik maakt van de kennis en expertise van marktpartijen.
3. De mogelijkheid biedt eventuele aanpassingen van de vraag van de aanbesteder tijdens de aanbestedingsprocedure door te voeren.

Bij de keuze voor deze aanbestedingsprocedure gaat Tractaatweg BV ervan uit dat eisen en andere contractkaders tijdens de procedure aangepast kunnen worden en dat inschrijvers voorstellen kunnen doen voor technische optimalisaties. Hiermee hoopt de BV optimaal de kennis van marktpartijen te gebruiken.

Tractaatweg BV vraagt een D&C-contractvorm uit, inclusief een optie voor meerjarig onderhoud. Hiermee kan de aannemer naast het (technische) ontwerp en de uitvoering ook optioneel 14 jaren onderhoud (6 + twee keer optie voor verlenging van 4 jaar) van de aangelegde weg voor zijn rekening nemen. De reden onderhoud als optie aan te bieden is het uitgangspunt dat de aannemer bij het ontwerp rekening houdt met het toekomstige onderhoud en daardoor een zo efficiënt mogelijk ontwerp realiseert. Vaak leidt dit tot technische en procesmatige innovaties, toepassing van onderhoudsvriendelijke materialen en kwalitatief meer aandacht voor het ontwerp en de uitvoering.

Intensieve aanbestedingsprocedure

De afdeling Inkoop van de provincie heeft weinig ervaring met grote projecten en bijbehorende procedures. Het laatste grote project, de Sluiskiltunnel, is in 2015 opgeleverd. Bij medewerkers van

Tractaatweg BV en Provincie Zeeland die nauw samenwerken aan het aanbestedingsproces, heerst hierover dan ook gezonde spanning.

Al met al duurt de aanbesteding ongeveer een jaar (zie figuur 5). Wij zien dat het een intensief traject is geweest, met zekerheid over gekozen oplossingen, die leidt tot succesvolle gunning.

- *Een intensief traject.* Mede dankzij de keuze voor een concurrentiegerichte dialoog is de aanbesteding een intensief traject. Zo zijn in de tweede dialoogfase twee dialooggesprekken en zeven specialistische overleggen georganiseerd met overgebleven partijen. Daarnaast moet de aannemer een aantal aanbestedingsproducten opleveren waarvan het aantal en de omvang van de documenten als groot is bestempeld door de partijen. Ook de BV vindt de vraagstelling bij het project vrij fors.
- *Zekerheid over gekozen oplossingen.* Volgens betrokkenen leidt de gekozen strategie nauwelijks tot innovatieve ontwerp oplossingen. De evaluatie van de Concurrentiegerichte Dialoog concludeert hierover: 'Door te kiezen voor een zeer gedetailleerd eisenpakket en een referentieontwerp heeft Aanbesteder, wellicht onbewust, mogelijke innovatieve ontwerp oplossingen geblokkeerd'. Anderzijds leidt het proces tot een betere vraagstelling en meer zekerheid over gekozen oplossingen. Voordeel is bovendien dat op het moment dat het contract is aanbesteed, er vrijwel al een Voorlopig Ontwerp (VO) ligt dat uitvoerig is afgestemd. Tractaatweg BV lijkt veel zekerheden te willen inbouwen en is volgens de aannemer erg in de lead.



De aanbestedingsprocedure bij de Tractaatweg bestaat uit vier fases en verloopt als volgt:



Figuur 5: De aanbestedingsprocedure van het project Tractaatweg

- *Succesvolle gunning.* De aanbestedingsprocedure is praktisch volgens planning verlopen en op 12 januari 2017 ontvangt Boskalis de definitieve gunning.

Het gekozen proces heeft echter ook een keerzijde. Een intensief aanbestedingstraject kost veel geld en energie (vanuit opdrachtgever en -nemer) in verhouding tot het werk dat wordt gerealiseerd. Dit is mede te wijten aan het feit dat het contract een kopie is van het Sluiskiltunnel contract. Zo is de aannemer geconfronteerd met eisen die relevant zijn voor een tunnel, maar niet voor een weg. Denk aan eisen met betrekking tot installaties en/of het inrichten van het werkterrein. Bovendien kost een intensief traject ook de verliezende partij veel geld en energie, ondanks de vergoeding die daar tegenover staat.

Het is opvallend dat er drie partijen zijn die zich al in de eerste dialogfase terugtrekken. Volgens betrokkenen zijn de redenen verschillend. Ondanks dat er op het moment van aanbesteden sprake is van 'werkhonger' bij de aannemers, vindt men de risico's die het project bij de aannemer belegt, te groot. Daarnaast zijn er twijfels over de plafondprijs. Ook blijkt duidelijk dat niet alleen de opdrachtgever afweegt met welke aannemers hij wil samenwerken, andersom ook. In de gevoerde gesprekken met teruggetrokken partijen is aangegeven dat ze weinig vertrouwen hebben in de provincie als opdrachtgever vanwege het gebrek aan ervaring met grote projecten en dat men bang is dat de provincie risico's wil afwentelen via een BV. De kans op een mislukte aanbesteding is met het terugtrekken van de drie partijen groot, maar

gelukkig blijven voldoende partijen in de race over om het traject succesvol af te ronden.

Een contract met veel risico's bij de opdrachtnemer

Het contract is een standaard UAV-GC contract. De BV vraagt veel aanvullende zaken, soms met een groot risico voor de opdrachtnemer. Voorbeelden hiervan zijn:

1. De aannemer moet aantonen dat de conditionerende onderzoeken die door de provincie zijn uitgevoerd, goed zijn uitgevoerd. De aanvullende onderzoeken die de aannemer daarvoor uitvoert om hun risico's goed af te dekken, kosten extra geld.
2. De aannemer krijgt drie maanden de tijd om aan te tonen of ze akkoord gaat met de onderzoeksresultaten van de provincie. Deze termijn is als te kort ervaren, ook omdat de aannemer op zoek moet naar zekerheden voor zichzelf en zodoende een deel van de onderzoeken opnieuw uitvoert. Ook dit kost extra inspanning. Uiteindelijk is de termijn derhalve verlengt met twee maanden.

De aannemer concludeert dat het financieel voordeliger is (voor beide partijen) als deze eisen niet waren gesteld. Bovendien was er in veel gevallen sprake van dubbel werk. De aanvullende onderzoeken hebben niet geleid tot wezenlijk andere conclusies.

“Een eis moet tegelijkertijd praktisch werkbaar én juridisch goed zijn opgeschreven”

(Marien Kroes)

Optioneel mee-aanbesteden van het meerjarig onderhoud

De provincie kiest ervoor om naast het ontwerp en de uitvoering ook optioneel het meerjarig onderhoud van de Tractaatweg tot 2033 mee te nemen in de scope van het contract. Een unicum voor Provincie Zeeland waar het onderhoud nog niet eerder is meegenomen in de aanbesteding van een project. De keuze leidt ertoe dat het uitvoeren van alle voorbereidende werkzaamheden voor het onderhoudscontract behoren tot de scope van Tractaatweg BV.

De verwachting is dat het mee-aanbesteden van het onderhoud stimuleert dat de aannemer tijdens het ontwerp rekening houdt met het toekomstig onderhoud. Denk aan technische en procesmatige innovaties, toepassing van onderhoudsvriendelijke materialen en kwalitatief meer aandacht voor ontwerp en uitvoering. In de praktijk is dit uiteindelijk maar zeer beperkt het geval omdat hier binnen de gestelde eisen van het contract weinig ruimte voor is. Wel voorkomt het contractuele discussies omdat de partij die verantwoordelijk is voor het onderhoud de infrastructuur ook zelf heeft gebouwd. Als onderhoudspartij wijzen naar de bouwer bij afwijkingen is dus niet mogelijk.

Al vrij snel is duidelijk dat zowel de provincie als aannemer Boskalis deze optie wil gebruiken.

Op 15 februari 2019 is het meerjarig onderhoud van de Tractaatweg aan Boskalis gegund voor een periode van 6 jaar met een optie tot 2033.

De kunst van goed specificeren

Conform de Systems Engineering (SE) aanpak, bestaat de vraagspecificatie voor de Tractaatweg uit een VS1 met technische eisen (de “wat”) en VS2 met proceseisen (het “hoe”). De medewerkers van Tractaatweg BV stoeien met het vinden van het juiste abstractieniveau. Deze mag niet te hoog zijn of te vaag. Marien Kroes: “Waak voor het opschrijven van vage functionele eisen. Hoe specifiek, hoe beter. Dit levert wel discussie bijvoorbeeld met contractdeskundigen. Een eis moet tegelijkertijd praktisch werkbaar én juridisch goed zijn opgeschreven”. Dat dit niet altijd eenvoudig is, blijkt uit de moeite die het projectteam heeft om de hoog functionele beschrijvingen van Sweco te vertalen naar goede technische eisen. Een les van de Sluiskiltunnel vat Marien Kroes als volgt samen: “Als je weet wat je wilt hebben, schrijf dat dan gewoon op (in termen van technische eisen) en niet op een hoog functioneel abstractieniveau”.

Betrokkenen wijzen op het belang om stakeholders zo vroegtijdig mogelijk te betrekken bij het inventariseren van eisen. Het projectteam besteedt veel tijd aan het inventariseren van eisen en aan de stakeholders terug te koppelen op welke manier de eisen zijn opgenomen in het contract. Met een helder eisenpakket bij de start, ontstaan minder interpretatiediscussies tijdens de uitvoering. Daarbij is het ook belangrijk om vooraf afspraken te maken over opleveren en overdracht. En deze afspraken vast te leggen.

Het projectteam neemt veel van de proceseisen vanuit de Sluiskiltunnel over. Achteraf is dit wat veel van het goede geweest. Het eisenpakket voor een tunnel met tunneltechnische installaties is qua aard en omvang anders dan die voor een weg. Dit leidt in de opstartfase nogal eens tot ruis in de verwachtingen over en weer.

De concurrentiegerichte dialoog niet ten volle benut

Tractaatweg BV kiest ervoor een concurrentiegerichte dialoog te voeren als aanbestedingsprocedure. Ook biedt het partijen de mogelijkheid onzekerheden te elimineren en risico's te benoemen. Deze procedure biedt de mogelijkheid de vraag van de aanbieder en het aanbod van de inschrijvers af te stemmen op zoek naar innovatieve ontwerp-oplossingen. Door een uitgebreid eisenpakket en referentieontwerp te leveren, beperkt Tractaatweg BV deze mogelijke ontwerp-oplossingen in hoge

mate. Wel bereikt Tractaatweg BV met deze keuze dat de aannemer de mogelijkheid tot optimalisatie van uitvoeringsmethodes krijgt en krijgt daar zelf meer zekerheid over het uiteindelijke product voor terug.

Het aanbestedingsproces is door Tractaatweg BV geëvalueerd. In die evaluatie staan veel zinvolle verbetervoorstellen genoemd. Het is ons niet duidelijk geworden hoe deze aanbevelingen worden overgenomen door de provincie. Daarnaast lijkt de evaluatie niet te zijn gevoerd met alle betrokken partijen, inclusief de gegadigden die zich hebben teruggetrokken. Begrip van hun overwegingen kunnen bruikbare verbetervoorstellen voor een volgende aanbesteding opleveren.

Samenwerken met het contract

Na gunning vindt een Project Start-Up (PSU) tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer plaats.

“De sleutel voor het succes ligt in het proactief bezig zijn en in gesprek blijven met de aannemer”

(Piet Kodde)





“Het voordeel is dat je niet alles achteraf hoeft aan te tonen, de opdrachtgever heeft het immers al gezien”

(Frank Goossen)

In verschillende sessies met medewerkers van Boskalis, juristen en aanbestedingsdeskundigen van de provincie, bespreken zij het contract en de verschillende beschreven verantwoordelijkheden. Daarnaast vindt er ook een bespreking plaats over de aard van het contract. Betrokkenen zijn hier positief over. Deze aanpak legt de basis voor de samenwerking met de aannemer.

Marien Kroes: “Tijdens de uitvoering waren we continu in gesprek met de aannemer”. Men vindt het fijn dat de aannemer daar ook voor openstaat. Door de praktische omgang van het projectteam met het contract, voelt de aannemer zich ook vrij om met ideeën en voorstellen te komen en lastige zaken te bespreken. Bij een D&C-contract is dit niet altijd vanzelfsprekend. Volgens de betrokkenen draagt hier ook aan bij dat het projectteam en de aannemer op dezelfde locatie gehuisvest zijn. De bouwketen grenzen aan elkaar en na een eerste gewinningsfase blijft de deur tussen beide keten open.

Piet Kodde: “De sleutel voor het succes ligt in het

proactief bezig zijn en in gesprek blijven met de aannemer”. Het contract is zo opgebouwd dat het voor de aannemer duidelijk is wat hij moet opleveren. De proceseisen (VS2) zijn inhoudelijk goed beschreven en afspraken zijn duidelijk vastgelegd. Tegelijkertijd is het te uitgebreid voor het werk dat moet worden uitgevoerd.

Contractbeheersing

Om een D&C-contract te beheersen, zet het project Systemgerichte Contractbeheersing (SCB) in. Uitgangspunt van SCB is doorgaans dat de opdrachtgever het toezicht op afstand voert. Bij de Tractaatweg is dit niet het geval. Naast de bij SCB gebruikelijke mix van product-, proces- en systeemtoetsen, voert het projectteam dagelijks toezicht op het project. Frank Goossen: “Dat is opvallend voor een D&C-werk, maar hebben we niet als vervelend ervaren. Het voordeel is bovendien dat je niet alles achteraf hoeft aan te tonen, de opdrachtgever heeft het immers al gezien”. Over het algemeen vinden betrokkenen dat de mengvorm

van zowel toezicht op het werk als de product- en procestoetsen goed werkt.

In lijn met het contract van de Sluiskiltunnel, staat in de annexen van het Tractaatweg-contract bepaald welke toetsen de opdrachtgever uitvoert. Een voorbeeld is de toetsing ter acceptatie van documenten zoals het toetsplan van bijvoorbeeld technische installaties. Bij de Tractaatweg zijn dit lantaarnpalen. Dat is iets anders dan een tunnelinstallatie. De opdrachtnemer geeft aan dat dit veel te ver gaat en na verloop van tijd is het aantal toetsen teruggebracht.

In tegenstelling tot wat in de annexen in het contract staat, voert de opdrachtgever gedurende de uitvoering van het project minder toetsen uit omdat ze ook dagelijks toezicht houdt op het werk. Letterlijk, niet op afstand. Dit toezicht wordt door deskundige medewerkers uitgevoerd en de opdrachtnemer geeft aan geprofiteerd te hebben van de goede inhoudelijke vragen van de toezichthouder. Het projectteam voert ook weinig proces-toetsen uit. Alleen bijvoorbeeld op het gebied van grondstromen. Dit ligt aan het feit dat zowel de opdrachtgever als opdrachtnemer gebruik maken van het systeem Relatics. De Kwaliteitsmanager en Technisch Manager van het projectteam benutten de mogelijkheid om hierin processen te beoordelen. De kwaliteit van de informatie in Relatics biedt het projectteam voldoende houvast om minder toetsen te doen. De opdrachtnemer werkt op transparante en navolgbare wijze.

Reflectie: wat vinden wij?

- Intensieve aanbestedingsprocedure met zekerheid over gekozen oplossingen.
- Samenwerken met het contract.
- Optioneel mee-aanbesteden van het meerjarig onderhoud.
- Contractbeheersing.

Intensieve aanbestedingsprocedure met zekerheid over gekozen oplossingen

In het algemeen is er geen ultieme keuze voor een D&C-contractvorm en een Concurrentiegericht Dialogue (CD) als aanpak voor de aanbestedingsprocedure. Het is een resultante van het afwegingskader dat de opdrachtgever hanteert.

De provincie denkt aan de voorkant dat de CD leidt tot meer innovatieve oplossingen en een betere prijs-kwaliteit verhouding. Wij concluderen dat dit teniet wordt gedaan doordat veel eisen aan de voorkant al zijn gespecificeerd en doordat de prijs dominant is bij de beoordeling van partijen. En toch concluderen we dat, hoewel het projectteam ervoor kiest een (relatief) intensieve aanbestedingsprocedure in te zetten, de uitvoering ervan sterk heeft bijgedragen aan het projectsucces. De grondige aanpak levert veel concrete informatie op en vormt de start van de samenwerking tussen het projectteam en de aannemer. Risico's worden (vroegtijdig) gesignaleerd en door de actuele informatie is het voor de opdrachtnemer makkelijker een passende aanbieding te maken. De aanpak leidt tot een snelle(re) start van het werk en bespaart tijd die anders in de uitvoering verloren gaat.



Een concurrentiegerichte dialoog is op zich een goede procedure voor een opdracht van deze omvang en met deze complexiteit. Het valt te overwegen om hier een 'light' versie voor te organiseren. Er zijn erg veel aanbestedingsproducten uitgevraagd in verhouding tot de scope van het contract. De opdrachtnemer lijkt hierdoor niet de kwaliteit te kunnen leveren van het aanbestedingsdossier dat gevraagd wordt. Daarnaast vermoeden wij dat meerdere (potentiële) gegadigden daarom mogelijk niet het hele proces hebben willen doorlopen. Wij zien vaker dat als een aanbestedingstraject te intensief is (en een te kleine kans op winnen aanwezig), dat partijen afhaken. Zeker als de aanbesteding ook nog eens prijsgedreven is. Ook zijn er 2 dialooggesprekken geweest en 7 specialistische overleggen. Ons beeld is dat de procedure minder tijd in beslag hoeft te nemen: de totale aanbestedingsperiode zou ook vijf tot acht maanden kunnen zijn.

Het is goed gebruik te maken van ervaringen bij andere projecten. De door Tractaatweg BV ingezette aanbestedingsprocedure had beter gescreend moeten worden op relevantie voor het project. Daarnaast is belangrijk dat Tractaatweg BV kritisch kijkt naar de winkans in verhouding tot de te leveren inspanningen voor marktpartijen in de verschillende fases van de aanbesteding.

Samenwerken met het contract

In grote en complexe projecten wordt na gunning van het project lang niet altijd expliciet aandacht besteed aan de 'geest van de vastgelegde afspraken'. Het belang van een gezamenlijk mentaal model wordt in projecten nogal eens onderschat.

Wij zien het uitgebreide proces dat hiervoor door de BV is georganiseerd met medewerkers van de opdrachtnemer, juristen en aanbestedingsdeskundigen van de provincie als een good practice bij het managen van contracten. Deze aanpak legt de basis voor verdere samenwerking tijdens de uitvoering. Hier speelt uiteraard ook de gezamenlijke huisvesting weer een belangrijke rol.

Optioneel mee-aanbesteden van het meerjarig onderhoud

We hebben gezien dat het optioneel mee-aanbesteden van het meerjarig onderhoud niet heeft geleid tot technische en procesmatige innovaties, extra aandacht voor onderhoudsvriendelijke materialen en/of kwalitatief meer aandacht voor ontwerp en uitvoering. In die zin heeft het dus maar beperkt toegevoegde waarde gehad.

Vanuit onze ervaringen elders concluderen wij dat het in de basis goed kan zijn het meerjarig onderhoud mee aan te besteden. Het idee is dat opdrachtnemers hierdoor anders gaan ontwerpen en bereid zijn meer te investeren omdat zich dat terugbetaalt in lagere onderhoudskosten. Dit is zowel vanuit onderhoud als duurzaamheid wenselijk. Er is met de eis van een plafondbedrag voor het meerjarig onderhoud wel een prijsprikkel meegegeven aan de aannemer. De ontwerprikkel ontbreekt echter bij het project Tractaatweg. Door het meerjarig onderhoud mee te nemen als 'optie' is het geen onderdeel van de gunningscriteria. Dit haalt de ontwerprikkel weg bij de opdrachtnemer. Bovendien is hiervoor binnen de gestelde eisen van het contract ook weinig ruimte voor.

Contractbeheersing

Hoewel Tractaatweg een D&C-contract betreft, voert de opdrachtgever naast product- en proces-toetsen ook toezicht op het werk. In feite zet het projectteam hier een mengvorm aan toetsen in, waarover zowel het projectteam als de opdrachtnemer tevreden zijn. In combinatie met de beperkte ontwerprijheid van de opdrachtnemer is dit ook begrijpelijk. Nu de aannemer per saldo het ontwerp van de opdrachtgever uitwerkt en uitvoert, ligt het voor de hand daarbij zoveel mogelijk aan te sluiten bij de instructies en het toezicht van de opdrachtgever.

Door de gezamenlijke huisvesting, vindt ook 'informele' toetsing plaats. Op het moment dat de opdrachtgever iets waarneemt, bespreekt hij het met de opdrachtnemer, die het oplost. Deze werkwijze maakt het mogelijk snel issues op te lossen.

Als we het project vergelijken met vergelijkbare projecten in complexiteit en omvang elders vinden wij dat er veel toetsing en toezicht heeft plaatsgevonden. Dit duidt op een meer traditionele aansturing die niet past bij en UAV-GC contract. Het risico daarvan is dat toezicht op het werk kan leiden tot een verantwoordelijkheidsverschuiving of een discussie daaromtrent. Zolang het project voo spoedig verloopt, is dat geen probleem. Maar als er discussies ontstaan, is de demarcatie ontzettend belangrijk.

Conclusie: wat adviseren wij?

- Kies een aanbestedingsaanpak die past op de projectscope.
- Toets de aanbestedingsaanpak op voorhand met de markt.
- Geef innovatie een plek.
- De samenwerking verdient herhaling.
- Kies een duidelijke contractbeheersstrategie.
- Kies voor toezicht dat aansluit op de gekozen contractvorm.

Advies 20:

Kies een aanbestedingsaanpak die past op de projectscope

Het is goed te leren van andere projecten, maar in het geval van de Tractaatweg, is te veel uit de Sluiskiltunnel aanbestedingsaanpak en het contract gekopieerd door tijdsdruk. Hierdoor wordt de opdrachtnemer overvraagd en krijgt niet voldoende tijd om kwalitatief hoogwaardige documenten in te leveren in het aanbestedingsproces.

Bij projecten als de Tractaatweg past een concurrentiegerichte dialoog prima als procedure. Alleen adviseren wij kritisch te bekijken hoe de inspanningen van de gegadigden laag kunnen worden gehouden. In elk geval totdat de winkans dusdanig is, dat zij bereid en in staat zijn de gevraagde inspanningen te leveren.

Indien de provincie de competenties niet in huis heeft voor een specifieke contracteringsaanpak, dan is het zinvol om functioneel aan te besteden.



Werzaamheden kruising Zwartenhoek



Doet zij dit meer zelf, dan kan nog steeds afstemming worden gezocht via een concurrentiegericht dialog, maar dan ligt een 'light' versie meer voor de hand, met (veel) minder inspanningen voor de gegadigden, tot de daadwerkelijke inschrijving.

Advies 21:

Toets de aanpak op voorhand met de markt

Het inschatten van de marktsituatie blijft altijd een ingewikkelde opgave. Door via een marktconsultatie of marktverkenning belangrijke keuzes en denkrichtingen te toetsen met marktpartijen, ontstaat

een beter beeld wat de markt aan kan en wat een optimale wijze van uitvragen is.

Advies 22:

Geef innovatie een plek

Als innovatie van belang wordt geacht, dan zal dit op een goede wijze moeten worden gefaciliteerd. Dat kan door dit expliciet onderdeel te maken van de gunningscriteria. En deze contractueel te belonen. Ten slotte kan tijdens de contractfase een gezamenlijk innovatieteam worden opgericht, die onderzoek en ontwikkeling doet en met voorstellen kan komen.

Advies 23:

De samenwerking verdient herhaling

De wijze van samenwerking verdient herhaling. Het faciliteren van gezamenlijke huisvesting, voortdurend overleg en een transparante wijze van handelen, biedt duidelijke voordelen. Wij denken dat het belangrijk is dat partijen, vooral ook de aannemer, zich kritisch kan en mag opstellen. Dat zorgt ervoor dat problemen en risico's open en vroegtijdig kunnen worden gesignaleerd, besproken en opgepakt.

Advies 24:

Kies een duidelijke contractbeheersstrategie

De bredere praktijk laat zien dat D&C-contracten niet altijd daadwerkelijk zo worden ingevuld. Vaak zijn veel oplossingen, kaders, normen en eisen al gegeven en in detail uitgewerkt. Daar kan een goede afweging aan ten grondslag liggen. Maar dan adviseren wij hier een duidelijke keuze voor te maken. In dat geval kan bijvoorbeeld gekozen worden voor een E&C-contract, of een hybride vorm waarbij voor specifieke, duidelijk bepaalde onderdelen meer ontwerp vrijheid geldt. Dit voorkomt verkeerde verwachtingen over en weer. De ontwerpverantwoordelijkheid kan in zo'n geval nog wel discussie opleveren, maar hier zijn contractuele oplossingen voor (zoals overname verantwoordelijkheid door aannemer na een duidelijke, ruime verificatiefase).

Als wel gekozen wordt voor een D&C, dan betekent dit ontwerp vrijheid. En zal kritisch moeten worden beoordeeld of dit op een juiste, functionele wijze is toegepast op de contractstukken. Uiteraard sluit dit niet uit dat op onderdelen

wel duidelijk opgeschreven wordt, wat de provincie wil hebben. Een oplossingsrichting kan zijn onderscheid te maken tussen verschillende type eisen en deze expliciet als zodanig te benoemen in de Vraagspecificatie (voorgeschreven, referentie, functioneel). Dit kan getoetst worden (door een onafhankelijke deskundige, of in een marktconsultatie).

Advies 25:

Kies voor toezicht dat aansluit op de gekozen contractvorm

Als gekozen is voor D&C (al dan niet in combinatie met SCB), dan ligt het niet voor de hand dat er (feitelijk) directievoering wordt toegepast. Toezicht op het werk moet niet leiden tot een verantwoordelijkheidsverschuiving. Opdrachtnemer blijft eindverantwoordelijk voor de scope van haar werkzaamheden en dus ook het controleren van de uitvoering daarvan. De Onderzoeksraad voor de Veiligheid heeft onlangs nog geconcludeerd dat vervaging van de rolverdeling kan leiden tot het 'missen' van risico's, omdat er misverstanden bestaan over de verantwoordelijkheidsverdeling. Een aannemer kan 'lui' worden als de opdrachtgever toch toezicht houdt en oplossingen voorschrijft.

Als de ontwerp vrijheid klein(er) is, zoals in een E&C-contract of op basis van een bestek, dan ligt een meer intensieve controle vanuit de provincie voor de hand. Dit kan leiden tot directievoering. Maar ook kan prima gekozen worden voor SCB. Dat vergt wel een verandering van de rol die de medewerkers van de provincie dan op zich nemen tijdens de uitvoering van de opdracht.



WERK SESSIE

Verrijken resultaten
evaluatie met AT Osborne:
Carla de Koning, Maurits Hoeve,
Fanauw Hoppe, Alex Miggelenbrink,
Jan-Pieter van Schaick, Harold Topper

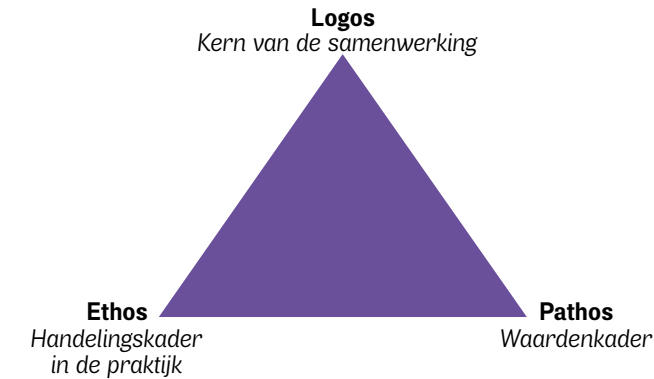
Wetenschappelijke reflectie: een drievoudige analyse

Een wetenschappelijke reflectie is doorgaans een bescheiden analyse op afstand. Dat geldt zeker ten aanzien van dit systematisch en rijk uitgewerkte evaluatierapport over het project Tractaatweg. In de Organisationswetenschappen spreken we ook wel van een 'backstage' analyse, waarbij het de kunst is om de bevindingen uit een evaluatie 'door de oogbaren' te duiden. Hiertoe maken we gebruik van zogeheten 'archetypes'. Bij projectsamenwerking onderscheiden we drie van deze basistypen. Ik noem ze de drie C's: Cooperation, Coordination en Collaboration (naar Keast, 2015). Uitgangspunt is dat deze typen van samenwerking aansluiten bij uiteenlopende vormen van contextuele complexiteit. Cooperation staat voor een pragmatische, centraal gestuurde vorm van samenwerking, die natuurlijk lijkt te passen bij een overzichtelijke projectopdracht. Coordination past in een meervoudige context en kenmerkt zich door een belangen gestuurd, zakelijk samenwerkingsverband met gedeelde contractbepalingen. Collaboration wordt gezien als de meest ambitieuze vorm van samenwerking. Kenmerkend hierbij is dat actoren rond een hoog complexe context als partners 'value based' samenwerken op basis van intrinsiek gedeelde basisprincipes.

Hoe kunnen we het project Tractaatweg in het licht van de drie C's duiden en welke inzichten levert dit op? Ik richt me achtereenvolgens op de hoofdfacetten van deze basistypen: de existentiële kern van de samenwerking ('logos'), het hieruit voortvloeiende 'waardenkader' ('pathos') en de wijze waarop betrokken actoren hun handelingskader in de praktijk vormgeven: de ('ethos').

Logos: de existentiële kern

De logica van het project Tractaatweg lijkt evident en betekenisvol: het gaat om het realiseren van een vlotte, veilige verbinding tussen Goes en Gent. Als zodanig lijkt deze opgave te beantwoorden aan een breed gedragen maatschappelijke behoefte. Deze is onder meer aangejaagd door aanleg van de Westerscheldetunnel. De wegverbinding vervult steeds meer de rol van regionale verbinding tussen de industriële kernen rond Gent, Terneuzen en Vlissingen. Zo beschouwd is het project meer dan een louter provinciaal Nederlandse onderneming. Hier zien we een grensoverstijgende Nederlands-Vlaamse ambitie, net als bij de Nieuwe Sluis Terneuzen, waar Rijkswaterstaat zich samen met de Vlaamse overheid (als belangrijkste financier) als partners positioneren. Hoewel het rapport uitgebreid ingaat op de diverse contextfactoren, blijft dit element hier opmerkelijk onderbelicht. Project Sluis Terneuzen leert dat de definitie van de opgave



van een project doorgaans inzet is van een delicaat cross-cultureel (taal)spel, waarbij betrokken actoren gaandeweg komen tot een gedragen 'projectverhaal' dat zij naar hun achterbannen kunnen uitdragen en voorzien van een positief sentiment.

Maar een les is ook dat dit 'narratief' constant aandacht nodig heeft, voor irritatie en verwarring zorgt en met enige regelmaat moet worden herijkt in het licht van nieuwe gebeurtenissen. Het rapport stelt dat het project Tractaatweg veel energie heeft gestoken in het procesdraagvlak (open en laagdrempelig) en inhoudelijk draagvlak (nut en noodzaak waren onomstreden). Onduidelijk blijft hoe draagvlak concreet vorm heeft gekregen en wat de factoren waren waardoor partijen 'op een lijn' bleven. Het denken in wederzijdse belangen en zorgen voor een stevige vertrouwensbasis, lijken nuchtere en logische adviezen. Maar zij gaan uit van de premisse dat betrokken actoren daarbij eenduidige basisrepertoires en opvattingen over de werkelijkheid hebben. Helaas weten we uit bijvoorbeeld de studie van (mijn promovenda) Karen Smits rond cross culturele samenwerking in

het project Panamakanaal, dat dit zelden het geval is. En dat actoren zich veelvuldig laten leiden door beelden over elkaar, over de al dan niet gedeelde historie en over de zogeheten andere projecten. Waarbij ervaringen in project A doorslaggevend kunnen zijn voor project B. We noemen dit ook wel 'case-contaminatie'. In het kader van dit project zijn de ervaringen met betrekking tot project Sloeweg daar een mooi voorbeeld van. Sloeweg fungeerde in dit project als een trigger voor het formuleren van een set heldere projectwaarden: een grotendeels zelfstandige projectorganisatie met een solide scope en een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling op thema's als veiligheid, vakmanschap en onderling vertrouwen. Krachtige waarden die goed op elkaar lijken aan te sluiten. Pathos leert evenwel dat waarden altijd hun beslag krijgen in een krachtenveld van 'potentiele tegenstellingen'. Wat zien we hiervan terug bij Tractaatweg?

Pathos: het waardenkader

Tractaatweg lijkt vanaf de start te werken met stevig gearticuleerde kernwaarden. Transparantie, betrouwbaar partnerschap, samen met de omgeving optrekken, steunen op bewezen techniek en bovenal: integrale veiligheid centraal. Het project stapt daarmee uit de schaduw van de 'dit nooit meer' projecten en kiest voor een duidelijk eigen profiel. Recente studies naar projectwaarden van onder meer Clegg (2018) laten zien dat identiteitsversterking in projecten zelden tot stand komt via officiële, top down opgelegde kaders, maar vrijwel altijd het gevolg is van zogeheten 'values in use' die zich in de loop van het project ontwikkelen. Belangrijkste verklaring is het ambigue karakter van deze officiële 'espoused values', zoals we ook

in de rapportage van Tractaatweg BV terugvinden. We zien dit onder meer bij de grondverwerving, waarbij interne spanningen optreden tussen medewerkers van de provincie en het project. Hierdoor komt de transparantie over de voortgang onder druk.

Ook het organiseren van de teamcultuur past in deze lijn. 'Improve to move' lijkt eerder een profileringsinstrument van het projectmanagement dan een vehikel om de omgeving echt mee te nemen. Een buitenwereld die, zoals terecht in het rapport staat aangeduid, weinig verschil zien tussen een BV en de provincie. De keuze om in te zetten op veiligheid lijkt een mooie synthese tussen beleefde projectwaarden en de wensbeelden van de top. In dat opzicht zien we dat het inweven van veiligheids-criteria vanaf de voorbereidingsfase al bij de aanbesteding leidt tot een zelfselectie van aannemers die dit echt belangrijk vinden en in de vorm van een deelplan een visie hierop ontwikkelen. Feedback door medewerkers over onveilige situaties leidt tot een breed gedeeld veiligheidsbewustzijn en krijgt een plaats in projectteamoverleggen. Het rapport concludeert dat veiligheid de drive, sfeer en samenwerking in het team ten goede is gekomen.

De studie van Clegg naar projectwaarden eindigt met een belangrijke waarschuwing. Als projectwaarden te sterk worden kan er een proces van 'closure' ontstaan, waarbij het team steeds minder openstaat voor ontwikkelingen die niet in hun kader passen. De waarde van 'steunen op bewezen techniek' lijkt in dit project een mooie kandidaat hiervoor. Het lijkt een bijzonder aantrekkelijke waarde: we doen waar we goed in zijn en houden

hier te allen tijde aan vast. Terecht geeft het rapport aan dat deze waarde op gespannen voet kan komen te staan met innovatieve kansen en open leerprocessen. De samenstellers adviseren om innovatie als apart project te managen. Helaas leidt deze optie vaak tot zelfde 'closure' waarbij innovatie het nieuwe geloof wordt van een kleine groep ingewijden die hierin steeds verder af lijken komen te staan van de praktijk van alledag. Het gemeenschappelijke 'leren' verdwijnt na het project als sneeuw voor de zon. In het beste geval neemt men ervaringen mee in nieuwe Project Start-Ups.

Ethos: de handelingspraktijken

Sleutelactoren vormen 'de gezichten' van elke samenwerking en dragen het 'verhaal' van het project als geheel. Bij Tractaatweg is volgens het rapport nadrukkelijk gestuurd op een positief 'track record' van sleutelactoren. Zij vormen daarmee een belangrijke bron van vertrouwen en dwingen respect af bij de andere actoren. We zien deze vorm van 'rolmodellering' systematisch terug. De projectdirecteur is herkenbaar aan zijn focus op veiligheid, maar ook zijn aandacht voor dialoog: van Project Start-Ups en Follow-Ups maar ook 'bijpraten bij de tussendeur'. Omgevingsmanagers worden geselecteerd op hun lokale sensitiviteit. De aannemer zet een omgevingsmanager in die uit de omgeving komt en de lokale taal spreekt. Huisvesting vindt 'dichtbij' plaats in aangrenzende keten, waardoor men elkaar letterlijk op dagelijkse basis ziet handelen. Keerzijde hiervan is dat de aannemer steeds meer het gezicht lijkt te worden van het project, terwijl omwonenden voornamelijk in gesprek willen met 'de overheid'.

Het belang van de menselijke factor, namelijk zichtbare, consequent handelende actoren, lijkt in alle facetten van het project een belangrijke succesfactor te zijn. We lezen in het rapport echter weinig over de belangrijke functie die de sleutelactoren hebben bij het gladstrijken van de natuurlijke spanningen zoals 'create versus control'. We blijven achter met het adagium dat het project ruimschoots binnen budget en tijd is opgeleverd. Een tweede kanttekening bij 'People first' is dat projecten hierdoor onnodig kwetsbaar kunnen worden. Studies naar 'project-champions' van onder meer Sander Merkus (2014) laten zien dat hele projecten dreigen vast te lopen wanneer een rolmodel geheel uit het project wegvalt omdat bijvoorbeeld een groot conflict is ontstaan.

Van 'Collaboration' naar 'Coordination'?

Bezien we de drie facetten van Logos, Pathos en Ethos, dan concluderen we dat het project een sterke 'value based' aanpak ademt met intrinsiek gedeelde basisprincipes. En daarmee sterke trekken vertoont van het type 'Collaboration'. Collaboration wordt in de literatuur gezien als belangrijk antwoord om complexe, in hoge mate ambigue opgaven hanteerbaar te maken. Hoewel dit bij Tractaatweg zeker deels het geval is, lijkt er hier en daar ook sprake van 'overkill'. De kracht van de gekozen aanpak is duidelijk: er is een heldere projectopgave, partijen voelen een sterk 'ownership' en staan voor het project.

Paradoxaal genoeg zijn hiermee alle ingrediënten aanwezig die het project ook ernstig kunnen verstoren. Zonder een goed georganiseerde tegenspraak leidt 'Collaboration' tot vervreemding



Molenverkorting

van de omgeving en wordt het geloof in het eigen kunnen dermate groot dat van kennisdelen en onderling leren geen sprake meer is. Dat dit in project Tractaatweg niet wezenlijk speelt, is een belangrijke verdienste van het projectmanagement en de medewerkers. Ruim op tijd en binnen budget spreekt hierbij boekdelen. Het blijft uiteraard de vraag of het type 'Collaboration' zich door moet zetten in de beheerfase. Dan wel dat de nieuwe sleutelactoren hun eigen 'improve to move' zullen gaan uitvinden: een motto dat beter aansluit bij een van de overige C's uit de basistypen. Coordination lijkt een natuurlijke kandidaat vanwege de heldere articulatie van zakelijke belangen met gedeelde contractbepalingen. Een follow-up evaluatiestudie lijkt slechts een kwestie van tijd....

Prof. dr. Marcel Veenswijk

*Hoogleraar Organisationswetenschappen
aan de Vrije Universiteit Amsterdam*

Nawoord

Wij danken alle betrokkenen voor hun deelname aan deze evaluatie. Dankzij hun enthousiasme, openheid en zelfkritisch vermogen is dit boek tot stand gekomen. In de gesprekken viel nadrukkelijk op dat het verbreden van de Tractaatweg een uitdaging is waar door betrokkenen met veel toewijding én plezier aan is gewerkt. Ons belangrijkste advies voor mensen die, net als hen, het voorrecht hebben om te werken aan uitdagende projecten is dan ook: vergeet vooral niet te genieten!



Overzicht geïnterviewden en deelnemers werksessies

Tractaatweg BV	
Naam	Functie
Ton Vrijdag	Algemeen Directeur
Thijs Gilde	General Manager
Hans Dingemans	Contractadviseur
Piet Kodde	Projectleider Techniek
Marien Kroes	Projectleider Wegen & Kunstwerken
Arno Melaard	Manager Omgeving
Joyce Verschuren	Manager Financiën en Control

Raad van Commissarissen Tractaatweg BV	
Naam	Functie
Tin Buis	Voorzitter
Marco Heijdens	Lid
Willem Verhage	Lid

Boskalis Nederland	
Naam	Functie
Frank Goossen	Projectmanager
Ruud van der Lee	Realisatiemanager civiel
Isabelle Scherbeijn van de Voorde	Omgevingsmanager

Gemeente Terneuzen	
Naam	Functie
Frank van Hulle	Wethouder
Peter van de Kerkhove	Beleidsmedewerker verkeer en vervoer
Bart Reuling	Casemanager Wabo

North Sea Port	
Naam	Functie
Dick Engelhardt	Directeur Ontwikkeling, Innovatie en Projecten

Provincie Zeeland	
Naam	Functie
Harry van der Maas	Gedeputeerde
Luuk Prevaes	Directeur Programma's en Projecten
Jeroen Steenbakker	Senior Beleidsmedewerker Infrastructuur
Ronny de Troije	Financieel Beleidsadviseur

Stichting Houdt Woonomgeving Koegorspolder Leefbaar	
Naam	Functie
Hans Jongepier	Voorzitter
Levien de Groot	Lid

Waterschap Scheldestromen	
Naam	Functie
Rian de Feijter	Dagelijks Bestuurder
Kees Slabbekoorn	Beleidsmedewerker

NV Westerscheldetunnel	
Naam	Functie
Harald Schoenmakers	Algemeen Directeur
Patrick Dankaart	Operationeel Manager

AT Osborne / ATLAWYERS	
Naam	Functie
Sandra Brouwer	Adviseur Projectbeheersing
Carla de Koning	Adviseur Asset Management
Maurits Hoeve	Adviseur Bestuur en Organisatie
Fanauw Hoppe	Advocaat
Alex Miggelenbrink	Projectmanager
Jan-Pieter van Schaick	Projectmanager
Harold Topper	Omgevingsmanager

Historisch overzicht belangrijke mijlpalen

Datum	Gebeurtenis
30 januari 2006	Ondertekening convenant tussen het Rijk en de Provincie Zeeland over verdubbeling van de Sloeweg en de Tractaatweg
Mei 2009	Provinciale Staten nemen het besluit voor het beschikbaar stellen van een voorbereidingskrediet om te kunnen starten met voorbereidende werkzaamheden voor de verdubbeling van de N62 Tractaatweg.
Mei 2013	Start planologische procedure door de Provincie Zeeland
6 juni 2014	Provinciale Staten besluiten vaststelling projectbudget van €60 mln.
Oktober 2014	Raad van State doet (met enkele maanden vertraging) een uitspraak over de zes ingediende beroepen, waarmee het bestemmingsplan onherroepelijk wordt.
20 oktober 2015	Gedeputeerde Staten besluiten tot oprichting van een BV voor de voorbereiding en realisatie van de verdubbeling van de N62 Tractaatweg.
11 december 2015	Provinciale Staten geeft aan dat zij geen wensen en bedenkingen hebben t.a.v. de oprichting van de Tractaatweg BV.
2 februari 2016	Start aanbesteding op aanbestedingskalender. Aannemers kunnen zich aanmelden om mee te doen.
1 maart 2016	Gedeputeerde Staten besluit voor het definitief oprichten van Tractaatweg BV incl. het vaststellen van de profielen van de leden van de RvC en start werving en selectie van de leden van de RvC.
8 maart 2016	Gedeputeerde Staten besluiten met betrekking tot gebruik toekomstig onderhoudsbudget en inkomsten detachering personeel Tractaatweg BV. (+ €8,2 mln.).
21 maart 2016	Oprichting Tractaatweg BV - 100% eigendom van de provincie.
12 april 2016	Gedeputeerde Staten nota met statenvoorstel m.b.t. vaststellen overeenkomst van opdracht en brief ter kennisgeving aan PS.
15 april 2016	Provinciale Staten besluit met betrekking tot instemmen bevoegdheidsverdeling GS-PS bij Tractaatweg BV.
2 mei 2016	Ondertekening Overeenkomst van Opdracht. Waardoor de TW BV definitief opdracht krijgt voor de verdubbeling van de N62 Tractaatweg.
5 december 2016	Aannemers bieden definitieve inschrijving aan. In de weken daarna worden deze inschrijvingen beoordeeld.
21 december 2016	Vlak voor de kerst wordt gemeld dat Tractaatweg BV voornemens is Boskalis Nederland de opdracht te gunnen.
12 januari 2017	Definitieve gunning hoofdcontract van de realisatie van de Tractaatweg aan Boskalis Nederland BV.
23 februari 2017	Ondertekening D&C-contract Tractaatweg BV en Boskalis en start voorbereidende werkzaamheden. De Tractaatweg BV organiseert, samen met aannemer Boskalis, een infomarkt in Axel. Bezoekers kunnen meer te weten komen over het project verdubbeling Tractaatweg (N62) en de geplande werkzaamheden die na de zomer van 2017 starten.
28 juni 2017	Definitief Ontwerp afgerond en geaccepteerd.
Augustus 2017	Start uitvoering: diverse werkzaamheden over het gehele tracé aan de weg en aan de kunstwerken.
5 september 2017	Grondaankopen Tractaatweg gereed. De benodigde gronden zijn verworven door de Provincie Zeeland, in nauwe samenwerking met Gemeente Terneuzen en Tractaatweg BV.
2 maart 2018	Tractaatweg geopend. De weg is met twee keer twee rijstroken open. Tot begin 2019 zijn er laatste werkzaamheden.
31 oktober 2018	Tractaatweg officieel opgeleverd en overgedragen aan de wegbeheerder Provincie Zeeland.
15 februari 2019	

Geraadpleegde documenten

Project Tractaatweg

- Statuten Tractaatweg BV
- Overeenkomst van Opdracht Provincie Zeeland en Tractaatweg BV
- Projectplan Tractaatweg BV
- Organisatiestructuur en Kerncompetenties Tractaatweg BV
- Functieomschrijvingen Tractaatweg BV
- Kwartaalrapportages Tractaatweg BV (Q3 2015 t/m Q3 2018)
- Ondernemingsplan Tractaatweg BV (2016, 2017 en 2018)
- Financieel verslag Tractaatweg BV (2016 en 2017)
- Tractaatweg Jaaroverzicht 2016
- Close-out plan Tractaatweg BV
- Convenant tussen rijk en provincie Zeeland over de uitvoering van enkele besluiten uit de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium en het Derde Memorandum van Overeenstemming (januari 2006)

Aanbesteding:

- Aanbestedingsleidraad dialoofase en definitieve inschrijving
- Gunningsadvies project Tractaatweg

Contract project Tractaatweg:

- Basisovereenkomst Tractaatweg BV en Boskalis Nederland BV
- Vraagspecificatie deel 1
- Vraagspecificatie deel 2
- Inhoudsopgave Overeenkomst Tractaatweg

Audits en evaluaties:

- Evaluatie Concurrentiegerichte Dialoog Tractaatweg
- Evaluatie grondverwerving Tractaatweg
- Interne auditrapportage project Tractaatweg

Project Sloeweg:

- Overeenkomst van Opdracht Provincie Zeeland en Tractaatweg BV
- Eindrapportage Task Force Team Sloeweg (2015)
- Necker & Naem onderzoek interne projectorganisatie Sloeweg

Project Sluiskiltunnel:

- Evaluatie Sluiskiltunnel, Reflectie vanuit wetenschap en praktijk (2015)

Over de auteurs

Eddy Westerveld

Eddy is managing consultant Audits & Evaluaties bij AT Osborne. Hij heeft 20 jaar ervaring in het realiseren van complexe bouwprojecten. Vanuit AT Osborne werkte hij voor projecten als de Westerscheldetunnel, de HSL-Zuid en de Noord/Zuidlijn. Hij was betrokken bij audits en evaluaties bij projecten als de Renovatie Oostlijn, Amstelveenlijn, Uithoflijn, Schiphol-Amsterdam-Almere (SAA), A4 Delft Schiedam en de Hoekse Lijn. Hij adviseert publieke opdrachtgevers als de gemeente Amsterdam, gemeente Rotterdam, de Provincie Utrecht en Rijkswaterstaat op het gebied van governance, projectbeheersing en contractering. Recent was hij actief als procesmanager voor het project Uithoflijn, waarbij hij onder meer de nieuwe stuurplanning tot stand bracht met alle betrokken partijen. Eerder fungeerde hij als lead auditor en programma coördinator van het door Rijkswaterstaat ingestelde auditcomité landelijk tunnel programma. Hij is gespecialiseerd in onderzoeksmethodieken en aanpakken voor bestuurlijk gevoelige evaluaties voor zowel beleid als projecten. Eddy is opgeleid als bedrijfskundige in Groningen en promoveerde in 2010 samen met prof. Marcel Hertogh aan de Erasmus Universiteit op het management van complexiteit bij infrastructuurprojecten.

Pau Lian Staal-Ong

Pau Lian werkt bij AT Osborne als senior adviseur en trainer project- en procesmanagement met als aandachtsgebieden kwaliteits-, verandermanagement en organisatieontwikkeling. Zij houdt zich bezig met het (her)inrichten en verbeteren van organisaties. Vaak als teamleider van een (internationaal) evaluatieteam. Zo heeft zij in 2015 de governance van programma WaalWeelde geëvalueerd, gericht op de organisatie, rolverdeling en samenwerking tussen de Provincie Gelderland, Rijkswaterstaat en Ministerie van IenW. In 2017 was zij

onderzoeksleider van het onderzoek naar de governance en besluitvorming rondom de verbreding en verruiming van het Wilhelminakanaal in Tilburg en in 2018 projectleider van de evaluatie naar het Programma Complexe Projecten in Provincie Fryslân. Daarnaast heeft zij veel ervaring opgedaan met het begeleiden van externe onderzoeken bij de Betuweroute, Noord/Zuidlijn en Blankenburgverbinding. Op dit moment is Pau Lian adviseur Kennis en Organisatie bij de A27/A12 Ring Utrecht verantwoordelijk voor het kennisprogramma samen met de TU Delft. Pau Lian is sinds 2010 directeur van NETLIPSE www.netlipse.eu, een Europees netwerk van opdrachtgevende organisaties verantwoordelijk voor het realiseren van grote infrastructuurprojecten.

Eelco Sneep

Eelco werkt bij AT Osborne als adviseur voor de adviesgroep Bestuur & Organisatie. Rode lijn in zijn opdrachten is het stimuleren van organisatieontwikkeling en procesverbetering met focus op mensen, interacties en relaties. Veelal in een (politiek bestuurlijk) complexe omgeving met uiteenlopende belangen en afhankelijkheden. De afgelopen periode werkte Eelco aan verschillende opdrachten ten dienste van het Amsterdamse openbaar vervoer. Zo ondersteunde hij het team dat begin 2018 een onafhankelijke toets uitvoerde op de kwaliteit van de Noord/Zuidlijn en beoogde datum start exploitatie. Daarin was nadrukkelijk aandacht voor organisatie, besturing en alignment bij betrokken organisaties. Eelco is opgeleid als planoloog aan de Universiteit Utrecht en heeft zich daarna gespecialiseerd in Management van HR en Verandering aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Het was ook in dat kader dat hij onderzoek deed naar implementatie van de Omgevingswet door provincies. Met aandacht voor opgaven, perspectieven en geïntendeerde veranderstrategieën.

Colofon

Interviews, werksessies, tekst en eindredactie

Eddy Westerveld, Pau Lian Staal-Ong & Eelco Sneep
AT Osborne

Redactie

Derk van der Laan – tekstschrijver

Vormgeving

Maaïke Diekmann Grafisch Ontwerp

Fotografie

Mieke Wijnen Fotografie (portretfoto's, foto's werksessies)
Mark Neelemans Fotografie (foto interview Ton Vrijdag, Thijs Gilde)
Mechteld Jansen (portretfoto Harry van der Maas)
Projectfoto's © Provincie Zeeland

Drukwerk

Grafisch Bedrijf Goes BV, Goes

© mei 2019, AT Osborne

Alle rechten voorbehouden.

Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Ondanks alle aan de samenstelling van dit boek bestede zorg kunnen noch de uitgever noch de auteurs aansprakelijk gesteld worden voor eventuele schade die het gevolg is van enige fout in deze uitgave. Voor toestemming om delen van deze tekst te gebruiken, neem contact op met eelco.sneep@atosborne.nl.

Voor meer informatie over AT Osborne, NETLIPSE of de Provincie Zeeland, zie hun respectievelijke websites.



AT Osborne



NETLIPSE



Provincie Zeeland