

Gedoe op je project "Verrassingen voorkomen"



Wop Schat

Juli 2019

Begeleider: André Dorée

Eindopgave Kernprogramma Neerlands diep 2017 - 2019



Neerlands diep

Academie voor publieke
bouw- en infraprojecten

Verwondering

Mijn te verkennen kwestie als eindopgave voor het Kernprogramma 17 – 19 van het Neerlands diep heb ik als volgt verwoord: "het verschijnsel dat bij gedoe in projecten de informatiebehoefte bij het management toeneemt". Deze kwestie is aan de orde op mijn project Zeetoeegang IJmond. Echter, ook van collega's op andere projecten waar sprake is van gedoe heb ik vernomen dat zich dit voordoet. Het verwondert mij dat dit verschijnsel zich voordoet omdat naar mijn mening het managen van gedoe in projecten als core business zou mogen worden beschouwd en daarmee geborgd in de bestaande processen.

Mijn verwondering komt voort uit het beeld dat het project Zeetoeegang IJmond heldere procesafspraken kent. Ongeacht in welke situatie het project zich bevindt voorzien deze procesafspraken erin dat taken en verantwoordelijkheden goed zijn belegd en communicatie-/verantwoordingslijnen helder zijn.

Ondanks deze heldere procesafspraken ontstaat er bij gedoe op het project behoefte bij het management om vaker en meer geïnformeerd te worden. Deze informatiestroom vindt parallel plaats aan de reeds afgesproken verantwoording zoals die is vastgelegd. Voor de projectmanager ontstaat hiermee een lastige dynamiek. Enerzijds staat de projectmanager aan de lat als regisseur van het reguliere proces en de verantwoording die van daaruit plaatsvindt, anderzijds is de projectmanager "informatiemanager" van het proces wat parallel loopt en waarvan het verloop onduidelijk is. De onzekerheid of beide processen op elkaar aan blijven sluiten leidt tot een gespannen situatie voor de projectmanager.

Beschouwing

Als project behoort Zeetoeegang IJmond tot de grote en complexe projecten van Rijkswaterstaat. Er is niet alleen sprake van een technisch complex project maar ook van een bestuurlijk complex project. Rijkswaterstaat heeft een convenant gesloten met de Gemeente Amsterdam en Provincie Noord Holland die meefinancieren in het project. Het project kent een grote politieke component en de daarbij behorende aandacht.

Onderstaand een korte beschrijving van het verloop op Zeetoeegang IJmond. Een meer uitgebreide beschrijving over het verloop van het project is middels de "gedramatiseerde story line" terug te vinden in bijlage 1.

Na een zorgvuldige voorbereidingsperiode is het project als een DBFM contract in de markt gezet. Naast de eerder genoemde technische en bestuurlijke complexiteit kent het project daarmee ook nog een complexe contractvorm. Het project trekt vanaf de start veel aandacht vanwege het aanbestedingsresultaat en het risicovolle ontwerp van de aannemer. In beginsel wordt gesproken van een "valse start" van het project. Rijkswaterstaat is van mening dat de aannemer het werk voor een te lage prijs heeft aangenomen. Het project kent hierdoor bij de start een stroeve relatie met de aannemer.

Na verloop van tijd lijkt het project een meer regulier karakter te krijgen. De samenwerking met de aannemer verloopt constructief en de werkzaamheden verlopen conform plan. Echter, als het project 1 jaar onderweg is komen toch de eerste signalen van problemen bij de aannemer. Er is sprake van tegenvallers in het werk en kostenoverschrijdingen. Gezien de positie van Rijkswaterstaat in het DBFM contract is er nog geen sprake van "paniek". De projectmanager heeft de regie en zaken worden afgehandeld op het afgesproken escalatieniveau.

De situatie voor de aannemer glijdt echter steeds verder af en wordt problematisch. Er is inmiddels sprake van 2 jaar vertraging en omvangrijke verliezen. Het gevolg hiervan is dat de afgesproken politieke mijlpaal van ingebruikname van de sluis niet langer gehaald wordt. Tevens moeten de moederbedrijven achter het consortium grote verliezen melden wat leidt tot dalende beurskoersen. De ontstane situatie genereert veel publiciteit en trekt de aandacht van de landelijke politiek. Er is absoluut sprake van gedoe.

Het gedoe is aanleiding voor het management om zich actief met de situatie bezig te gaan houden. De projectmanager wordt gevraagd met een verhoogde frequentie ((twee)wekelijks de actuele stand van het werk te gaan rapporteren. Tevens ontstaan naast de communicatielijnen binnen het afgesproken escalatieniveau ook communicatielijnen op andere niveaus.



De activiteit op managementniveau, de daaruit voortvloeiende behoefte aan informatie en de verschillende communicatielijnen zijn voor mij de aanleiding van mijn kwestie. Aan de projectmanager wordt gevraagd vanuit de dynamiek binnen het project (twee)wekelijks informatie te verstrekken ten behoeve van de communicatielijnen op de bovenliggende niveaus. Echter, onduidelijk is of daar sprake is van dezelfde dynamiek. Daarmee is tevens onduidelijk of de informatie vanuit het project in voldoende mate inspeelt op de behoefte van het management. Een veelvuldig afgegeven signaal vanuit het management is dat zij niet verrast willen worden en daarom behoefte hebben aan meer informatie. Gezien de eerder genoemde onduidelijkheden is het voor de projectmanager lastig in te schatten of de (twee)wekelijkse informatie voorziet in het voorkomen van verrassingen.

Aanpak

Het onderzoek is nadrukkelijk gericht op de dynamiek tussen de projectmanager en het management. De dynamiek tussen de projectmanager en zijn projectteam is geen onderdeel van het onderzoek.

Vertrekpunt voor mijn onderzoek is de Werkwijzer Aanleg en Onderhoud (WWAO) waarin de processen voor projecten als Zeetoegang IJmond zijn vastgelegd. Mijn kwestie raakt vooral aan het ingerichte proces omtrent de wijze waarop het project / de projectmanager verantwoording aflegt over de actuele stand van zaken. Dit proces zou erin moeten voorzien dat alle voorkomende situaties op een complex project als Zeetoegang IJmond afgehandeld kunnen worden.

Ervaring bij Zeetoegang IJmond, en ook bij andere projecten, is dat bij gedoe het ingerichte proces onvoldoende invulling lijkt te geven aan de informatiebehoefte van het management. Doel van mijn onderzoek is te achterhalen welke intenties er liggen achter de groeiende informatiebehoefte bij het management op het moment dat er sprake is van gedoe op het project. Om die intenties te achterhalen heb ik gesprekken gehouden met bepalende rolhouders op diverse niveaus binnen de projectstructuur van Zeetoegang IJmond.

“De Werkwijzer Aanleg en Onderhoud (WWAO) beschrijft het projectuitvoeringsproces in Aanleg en Onderhoud. Het is een instrument dat is bedoeld voor iedereen die zich binnen Rijkswaterstaat bezig houdt met werken aan en voor Aanleg- en Onderhoudsprojecten.”

In de interviews ben ik vooral het gesprek aangegaan over de volgende onderwerpen:

- Herkent het management dat mijn kwestie zich voordoet bij gedoe op het project?
- Wat maakt dat het management deze beweging maakt?
- Welke afweging ligt eraan ten grondslag?

De interviews hebben in een open sfeer plaatsgevonden en ingestoken van mijn oprechte interesse naar de intenties van het management. In de gesprekken zijn we nadrukkelijk weggebleven van oordeelsvorming over het goed of fout van het “verschijnsel”.

Bevindingen

Het management herkent dat er een groeiende informatiebehoefte ontstaat bij gedoe op projecten. Het “standaard” proces qua informatievoorziening conform de Werkwijzer Aanleg en Onderhoud volstaat zolang het project stabiel is. Bij dreigend of optredend gedoe wil het management dichterbij en meer geïnformeerd zijn. Doel is te voorkomen dat het gedoe op het project verder escaleert tot mogelijk politiek/bestuurlijk gedoe.

Projecten met een sterke politiek/bestuurlijke component hebben per definitief een verhoogde dijkbewaking vanuit het management. Projecten die zich bewegen in de reguliere interne opdrachtgevers/opdrachtnemers structuur zullen in de regel niet snel onder deze verhoogde dijkbewaking komen. Hier is een patroon te herkennen dat politiek gevoelige projecten per definitie op meer aandacht van het management kunnen rekenen.

Het lijkt cultuur van Rijkswaterstaat te zijn hoe we “ingrijpen” op het moment dat er gedoe ontstaat. Het management wil de projectmanager helpen de situatie te beheersen voordat deze verder escaleert. Echter, de projectmanager zal de interventie van het management in eerste instantie niet direct als hulp ervaren. Het management geeft aan te vaak achteraf verrast te worden en maakt daarom de stap naar voren. Hier lijkt het patroon in te zitten dan eerdere “negatieve” verrassingen bijdragen aan de verhoogde informatiebehoefte op het moment dat er sprake is van gedoe.

Het management moet in staat zijn vragen vanuit het politieke circuit snel en adequaat te kunnen beantwoorden. De lijnen naar de politiek zijn vaak veel korter dan vaak wordt aangenomen door de projectmanager. Ook de top van grote bouwbedrijven weten het politiek/bestuurlijke circuit te voeden. Om binnen dit speelveld te kunnen handelen heeft het management voldoende en actuele informatie nodig.

Analyse

Het management heeft actuele informatie nodig om slagvaardig te kunnen handelen op de diverse niveaus. Bij gedoe volstaat de overeengekomen frequentie van informatievoorziening niet en zal de projectmanager met een hogere frequentie moeten rapporteren. Hier ontstaat een uitdagende en lastige situatie voor de projectmanager omdat gehandeld wordt vanuit de eigen projectdynamiek en er geen direct zicht is op de dynamiek in de bovenliggende niveaus. Vanuit het formele proces ontstaat een informeel proces met een informatiebehoefte die ingevuld moet worden vanuit het formele proces. Het vaker en meer informeren heeft vooral tot doel vragen snel te kunnen beantwoorden en verrassingen te voorkomen. Echter, door het groeiende aantal communicatielijnen en spelers in het speelveld is het nog maar de vraag of verrassingen daadwerkelijk voorkomen kunnen worden. Onderstaande analyse heeft tot doel in beeld te brengen welk spanningsveld er voor de projectmanager ontstaat als gevolg van de kwestie:

De wijze waarop Rijkswaterstaat de processen inricht voor projecten als Zeetoeegang IJmond is vastgelegd in de Werkwijzer Aanleg en Onderhoud (WWAO). Kenmerkend voor het inrichten is de toepassing van het Integraal Projectmanagement Model (IPM-model). De projectmanager heeft hierin een zelfstandige positie en bijbehorend mandaat om samen met zijn team de projectopdracht binnen de gestelde randvoorwaarden te realiseren.

Als eindverantwoordelijke voor de realisatie van het project heeft de projectmanager richting het projectteam een leidinggevende en sturende rol. Richting het management heeft de projectmanager de rol van informeren en verantwoorden. Het management is volgend als het gaat om handelen in het project.

Visueel gezien bevindt de projectmanager zich in het midden van een zandloper (zie figuur). Het projectteam vormt hierbij het onderste deel van de zandloper. Het management vormt het bovenste deel van de zandloper.

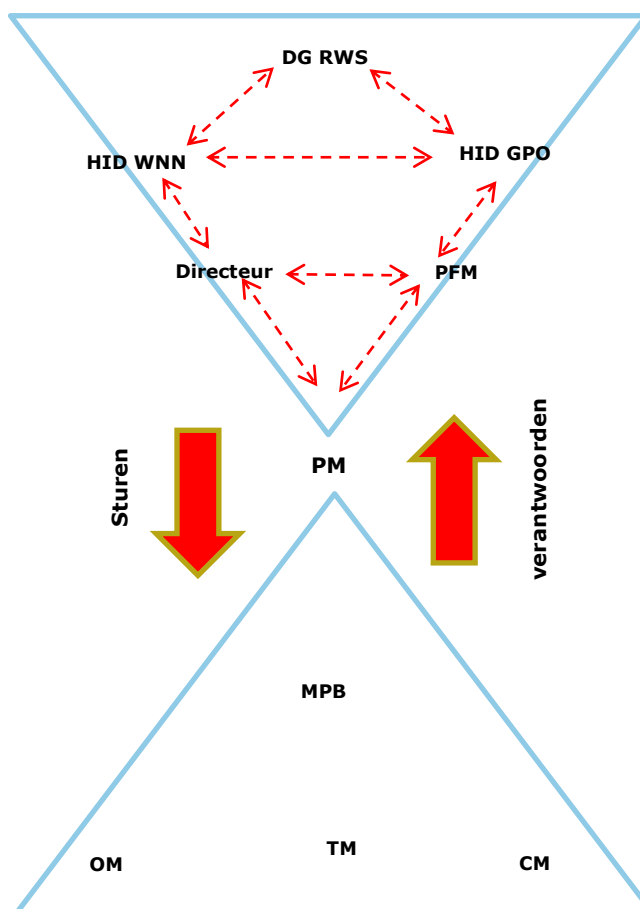
Rijkswaterstaat kent in het bovenste deel van de zandloper een interne opdeling naar opdrachtgever en opdrachtnemer (Het OG – ON model). De regionale dienst als beheerder van de infrastructuur (linkerzijde) heeft de rol van opdrachtgever. De landelijke projectdienst GPO (rechterzijde) heeft de rol van opdrachtnemer. Deze twee rollen komen bovenin weer samen bij de Directeur-Generaal van Rijkswaterstaat (DG-RWS).

De projectmanager opereert in de directe driehoek met de verantwoordelijk directeur van de regionale dienst en de portfoliomanager van GPO. Beide fungeren als opdrachtgever van de projectmanager.

De verantwoording van de projectmanager aan de opdrachtgevers vindt plaats op basis van periodieke rapportages en voortgangsgesprekken. 3 keer per jaar worden de opdrachtgevers middels een trimesterrapportage inhoudelijk geïnformeerd over de stand van zaken op het project. Deze rapportage wordt door de projectmanager toegelicht in het trimestergesprek en geeft de opdrachtgevers de mogelijkheid de projectmanager te challengen op de stand van zaken. Naast de drie trimestergesprekken vinden nog 3 tussentijdse gesprekken plaats. Overall gezien praat de projectmanager de opdrachtgevers elke 6 weken bij over de actuele stand van zaken. De opdrachtgevers voeden via hun reguliere verantwoordingslijn de managementdriehoek HID regio – HID GPO – DG RWS.

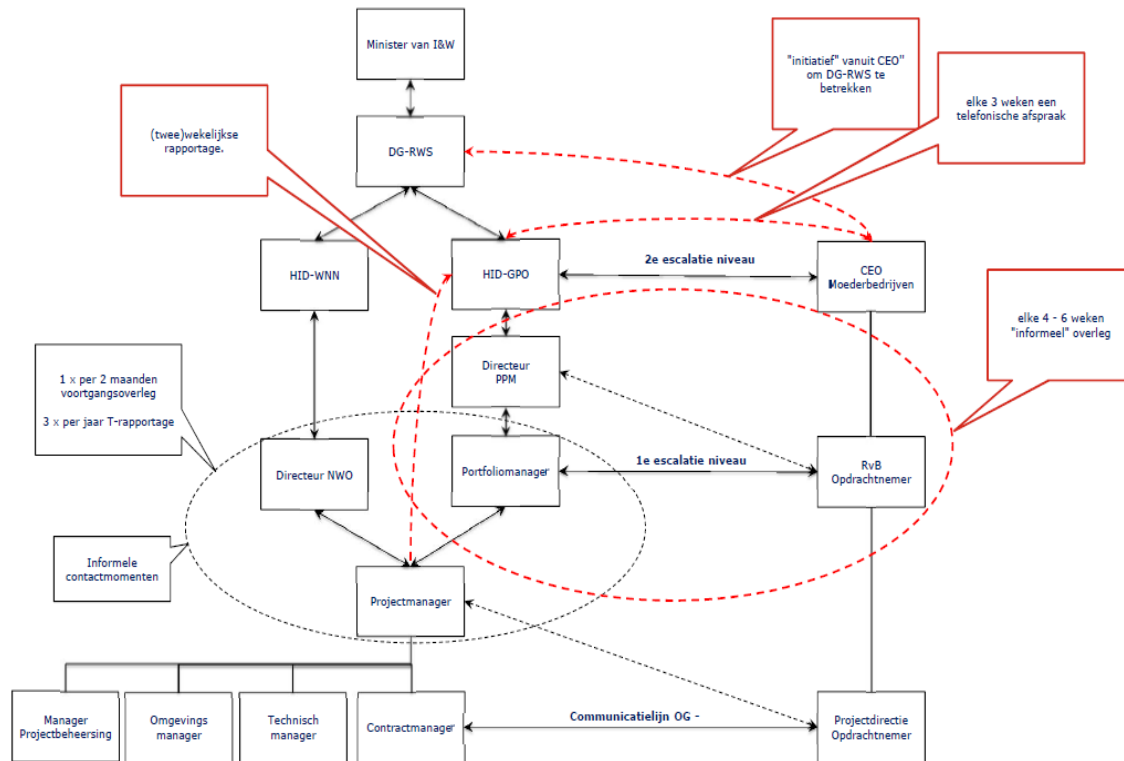
Betrokken rolhouders onderschrijven dat de ingerichte processen in voldoende mate voorzien in het geïnformeerd zijn over de stand van zaken op het project. Echter, de toevoeging wordt gemaakt dat dit geldt zolang het in de "happy flow" is. "Happy flow" wordt uitgelegd als een project waarbij geen sprake is van gedoe. Bij gedoe ontstaat onrust en zorgen over het risico op verrassingen.

Om te kunnen dealen met gedoe op het project wordt de escalatieladder als instrument ingezet. Doel van de escalatieladder is het inschakelen van de diverse niveaus op het juiste moment en daarmee interventies op het juiste moment plaats te laten vinden. Echter, spelregels ten aanzien van de escalatieladder tussen partijen lijken onvoldoende te zijn vastgelegd of verankerd.



Het ontbreken van heldere spelregels draagt bij aan het ontstaan van informele processen. Deze informele processen ontstaan vanuit individuele behoeftes/acties en lopen parallel aan de formele processen.

Onderstaand figuur is een visualisatie van de informele processen in rood geprojecteerd op de formele projectstructuur in zwart zoals deze bij Zeetoeegang IJmond zijn ontstaan.



Bij Zeetoeegang IJmond is het informele proces ontstaan op initiatief van het management van de bouwbedrijven naar aanleiding van de financiële tegenvallers. Binnen het contractuele kader (het formele proces) behoren de financiële tegenvallers geheel tot de verantwoordelijkheid van de aannemer. Escaleren van de situatie door de aannemer binnen het formele proces komt daarmee niet verder dan het niveau van de projectmanager en de portfoliomanager. Kort gezegd wordt de deur op het 1^e escalatieniveau dichtgehouden voor het "verleggen" van het probleem van de aannemer naar Rijkswaterstaat.

Nu het formele proces geen soelaas biedt voor de aannemer besluit het management van de bouwbedrijven te kiezen voor een "bypass" van het formele proces en ontstaan er communicatielijnen met het management van Rijkswaterstaat. Deze communicatielijnen staan los van het formele proces en kennen een informeel karakter. Vanaf dit moment bestaat formele proces en informele proces naast elkaar.

Om gesteld te staan binnen het informele proces vraagt het management van Rijkswaterstaat de projectmanager met een verhoogde frequentie ((twee)wekelijks) de actuele stand van zaken te rapporteren. Gevraagd naar de intentie hierachter geeft het management aan dat de vraag is ingegeven vanuit de behoefte om niet verrast te kunnen worden door het management van de bouwbedrijven. Het management geeft aan dat zij te vaak worden verrast omdat gedoe lang buiten hun beeld blijft en dan ineens via het informele proces bij hun beland. Vanuit deze ervaringen ontstaat de behoefte om bij gedoe meer informatie te krijgen met een hogere frequentie.

De projectmanager rapporteert echter vanuit het formele proces en de dynamiek die daar plaatsvindt. Tevens is de projectmanager niet op de hoogte welke informatie vanuit de projectorganisatie van de aannemer wordt verstuurd aan het management van de bouwbedrijven. Hiermee is het onzeker of de (twee)wekelijkse briefing van de projectmanager aan het management van Rijkswaterstaat wel voldoende inspeelt op hetgeen in het informele proces speelt en in staat is om verrassingen te voorkomen.

Quote: "Wop, projectmanagers vinden als snel dat wij te dicht op jullie komen zitten! Feit is dat ik te vaak achteraf verrast wordt!"

De beschikbare informatie zal individueel door betrokkenen benut worden om een eigen projectie van de situatie te creëren. Hiermee ontstaat het risico dat er meerdere "foto's" van dezelfde situatie gaan ontstaan. De projectmanager zal informatie verstrekken op basis van de "foto" die gebaseerd is op de situatie binnen het formele proces. Het is onzeker of deze informatie aansluit bij de "foto" van de situatie binnen het informele proces, zoals het management die heeft. Per definitie hebben de aannemer en het management van de bouwbedrijven een andere "foto" van de situatie.

Nu het speelveld bestaat uit een formeel proces en een informeel proces met meerdere spelers die ieder een eigen projectie van de situatie hebben gecreëerd, is het de vraag of (nog) meer informatie de kans op verrassingen daadwerkelijk zal verkleinen. Er is immers een kans dat interventie vanuit het informele proces plaats zal vinden op iets wat er vanuit het formele proces nog niet is. Hiermee is dan weer sprake van een verrassing vanuit informele proces richting het formele proces.

Dit geeft een onheimisch gevoel omdat de projectmanager geen regie en grip heeft op het informele proces en daarmee onvoldoende in staat lijkt te zijn het management vanuit zijn rol te behoeden voor verrassingen.

Synthese

Grote complexe projecten in een politiek/bestuurlijke context hebben per definitie een onvoorspelbaar karakter en daarmee is het haast onmogelijk om uit te sluiten dat er gedoe komt. Het is ondenkbaar dat alle voorkomende situaties op een dergelijk project zich laten vangen in formele processen. Het zou als projectmanager dan ook naïef zijn om er vanuit te gaan dat informele processen niet zullen ontstaan. Het management is onderdeel van het informele proces heeft behoefte aan actuele en adequate informatie om slagvaardig te kunnen handelen.

Zolang een project in de "happy flow" is lijken de ingerichte processen en de daaruit voortkomend informatie voldoende te voorzien in de behoefte van het management. De "kramp" ontstaat op het moment dat er sprake is van gedoe en het project in een "unhappy flow" komt. Als het management niet eerder op de hoogte was van potentieel gedoe zal het management zich verrast voelen. Het management zal gaan handelen vanuit deze verrassing en dichter op het project gaan zitten met de daaruit voortvloeiende informatiebehoefte.

Als projectmanager eerder en vaker het management voorzien van relevante informatie zal bijdragen aan het minimaliseren van verrassingen bij het management. De projectmanager zou daarvoor in de 6-wekelijkse voortgangsgesprekken met de opdrachtgevers een "early warning" systematiek in kunnen bouwen. Hiermee wordt het management eerder aangehaakt bij potentieel gedoe op het project (hierbij is het belangrijk aan de voorkant te onderzoeken welk niveau van informatiebehoefte het management heeft omdat dit per rolhouder kan verschillen). Hiermee wordt invulling gegeven aan de boodschap die het management in de interviews heeft meegegeven dat zij het beeld hebben dat projectmanagers zaken soms te lang bij zich houden.



Het "gebrek" aan informatie is echter niet de enige bron van verrassingen. Het ontstaan van een informeel proces naast het formele proces vormt ook een bron van verrassingen. Projectmanager en management zullen bij de start van grote complexe projecten gezamenlijk moeten anticiperen op toekomstig gedoe door spelregels met elkaar af te spreken voor het werken met een informeel proces naast het formele proces. Een belangrijk onderdeel hiervan is het geven van een terugkoppeling door het management aan de projectmanager van hetgeen er speelt in het informele proces. Dit geeft de projectmanager de mogelijkheid het informele proces en het formele proces op elkaar uit te lijnen. Doel is dat projectmanager en management dezelfde "foto" hebben van de situatie en gezamenlijke komen tot een eventueel noodzakelijke interventie.

Sleutel tot het minimaliseren van verrassingen lijkt te zitten in vroegtijdig en vaker informeren voordat gedoe daadwerkelijk ontstaat. De verantwoordingsfrequentie in het formele proces biedt hiervoor de mogelijkheid. Concreet kan elke 6 weken vooruit gekeken worden naar potentieel gedoe en kan hier elke 4 maanden op gerapporteerd worden. Het projectplan, als onderdeel van het formele proces, geeft ruimte om spelregels met elkaar af te spreken voor het informele proces wat ontstaat als sprake is van gedoe. Deze spelregels moeten er dan op toezien dat projectmanager en management elkaar niet verrassen op het moment dat er sprake is van gedoe op het project.

Het voorkomen van verrassingen zal ten allen tijde de ambitie zijn, maar het minimaliseren van verrassingen is al een hele winst.

Conclusie en aanbevelingen

Concluderend kom ik tot het volgende:

Grote complexe projecten in een politiek/bestuurlijke context hebben "garantie" op gedoe en het lijkt verstandig hier al bij de start op te anticiperen.

Formele processen voorzien niet in alle instrumenten om te dealen met gedoe en het zou als projectmanager naïef zijn om te denken dat alles binnen de formele projectstructuur opgelost kan worden.

Het management heeft de intentie het project te helpen om gedoe vroegtijdig de kop in te drukken maar is in het verleden te vaak achteraf verrast en zal vanuit dat perspectief handelen en om informatie vragen.

Op het bovenstaande kan ingespeeld worden door:

De eerste signalen van potentieel gedoe (de "vlinders" uit de chaostheorie) als regulier onderwerp mee te nemen in de 6 wekelijkse voortgangsgesprekken en de 4 maandelijksse rapportage. Tijdens de voortgangsgesprekken bepalen of de frequentie van 6 weken voor bepaalde onderwerpen passend is of dat een alternatieve (hogere) frequentie noodzakelijk is.

In het projectplan anticiperen op toekomstig gedoe door spelregels af te spreken over het bestaan van het informele proces naast het formele proces. Spelregels moeten dan vooral toezien op het elkaar voldoende informeren, gezamenlijke "foto" houden en hetzelfde beeld hebben bij noodzakelijke interventies.

Overall is het advies om te allen tijde rekening te houden met potentieel gedoe en hier vooraf afspraken over te maken en niet pas als het gedoe is opgetreden

Verantwoording

- Werkwijzer Aanleg en Onderhoud (WWAO), versie 2.01
- Gedramatiseerde storyline in 12 scènes door André Dorée
- Gesprek met Jean Luc Beguin (HID GPO) d.d. 16 mei 2019
- Gesprek met Rob Peschier (Portfoliomanager) d.d. 20 december 2018
- Gesprek met Okke Peijters (Bestuurstaf DG RWS) d.d. 27 mei 2019
- Gesprek met Jaap Zeilmaker (Projectdirecteur) d.d. 20 december 2018
- Gesprek met Carel van Belois (Portfoliomanager) d.d. 10 mei 2019
- Gesprek met Lars Teulings (Directeur PPM) d.d. 13 februari 2019
- Gesprek met Jessie van der Linden (Directeur ICM) 31 januari 2019

Bijlagen:

1. Reflectie op opgave
2. Gedramatiseerde storyline Zeetoeegang IJmond

Bijlage 1 Reflectie op opgave

Op het moment dat we een onderwerp moesten kiezen voor de eindopgave was de druk op mij en mijn project erg groot. Er was veel gedoe en gezeur met de aannemer, interne druk vanuit het management vanwege Kamervragen en veel negatieve publiciteit in Cobouw, Financieel Dagblad, etc.

Op dat moment is ook de behoefte ontstaan bij het management om wekelijks (later tweewekelijks) op de hoogte te worden gebracht van de stand van zaken op het project. Voor mij en mijn collega's op het project een redelijk opmerkelijk verzoek aangezien de dynamiek op het project niet per week verandert. Naast de verwondering was er ook wel sprake van irritatie, we hadden immers onze handen al vol om zelf de boel op orde te houden.

Dit alles kwam voor mij logisch bij elkaar en vanuit de eigen verwondering heb ik dit onderwerp gekozen voor de eindopgave. De vraag was immer: "waar heb je last van".

Ik ben het onderzoek gestart vanuit het perspectief van de projectmanager met als uitgangspunt dat we onze manier van werken toch keurig hebben vastgelegd in de projectstructuur, het projectplan, etc.? waarom moeten we dan parallel nog allerlei zaken extra rapporteren? Bij het formuleren van die vraag overheerste irritatie en leek me daarmee weinig effectief. Ik kreeg directe het beeld van het aangepast kind uit de Transactionele Analyse (TA) en was me ervan bewust dat het op deze manier niet tot een volwassen gesprek met het management zou leiden. Als ik de interviews op deze manier zou insteken dan duwde ik het management in de rol van de kritische ouder en was de kans groot dat er een gesprek van verwijten over en weer zou ontstaan. Voor mijn onderzoek was het wel belangrijk dat ik dit volwassen gesprek met het management zou kunnen hebben.

Voor de interviews heb ik de koers daarom omgegooid en heb het onderwerp benadert vanuit het perspectief van het management. Ook de verwondering heb ik omgedraaid naar "het is toch gek dat ik daar niet eerder van op de hoogte ben gebracht?". Met het omdraaien van de koers verdween ook mijn irritatie en sloeg om naar oprechte interesse in de intenties van het management. Dit heeft me enorm geholpen bij de openheid in de gesprekken. Nu er sprake was van een gesprek tussen volwassenen (TA) is er veel achtergrondinformatie met mij gedeeld en heb ik inzicht gekregen in de lastige situatie van het management op de andere niveaus. Tevens was er voldoende ruimte en aandacht voor het dilemma op projectniveau en de risico's die daar gezien worden.

Toch vond ik het spannend om vanuit de context van Zeetoegang IJmond dit onderwerp aan de orde te stellen bij het management. Het zou toch ook al snel gezien worden als "verhaal komen halen" verpakt in een ander jasje. Het heeft dus ook wel lef van mij gevraagd om het op deze manier te doen.

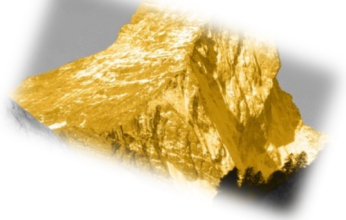
Bij mij overheerst een goed gevoel dat ik het op deze manier heb gedaan, ondanks dat het af en toe spannend was. Het heeft mij inzichten opgeleverd waar ik verder mee kan.

Bijlage 2 “Gedramatiseerde storyline Zeetoeegang IJmond”

Scene 1 “inflating the dream”

De Noordersluis op het Sluizencomplex in IJmuiden bereikt in 2028 het einde van zijn technische levensduur. Rijkswaterstaat heeft vervanging van deze sluis vanaf die periode in de begroting staan. De Gemeente Amsterdam heeft de ambitie om de haven verder te laten groeien en heeft de wens uitgesproken om eerder de beschikking te hebben over een nieuwe zeesluis in IJmuiden. Deze nieuwe zeesluis moet niet alleen eerder komen, maar moet ook groter worden. Sterker, het moet de grootste zeesluis ter wereld worden om Amsterdam op de kaart te zetten.

Op bestuurlijk niveau worden hiertoe onderhandelingen gevoerd waarbij de Gemeente Amsterdam, met steun van de Provincie Noord Holland, bereid is de kosten voor versnelling en vergroting te dragen. Om budget hiervoor vrij te maken heeft de Gemeente Amsterdam een businesscase opgesteld die gebaseerd is op groei van de haven met containervaart. Het lukt de Gemeente Amsterdam om hiervoor de handen op elkaar te krijgen bij het College van B&W.



Op 27 november 2009 is door het Rijk, de Provincie Noord Holland en de gemeente Amsterdam het convenant Zeetoeegang IJmuiden getekend. Hiermee is het vervroegd vervangen van de Noordersluis afgesproken en is het project Zeetoeegang IJmond een feit. De verkenning en planstudie voor de bouw van de nieuwe zeesluis gaan van start.

Scene 2 “1st crisis”

Ontwikkelingen in de wereld staan niet stil, en zeker niet in de scheepvaart. Er gaat een dikke streep door het plan om de haven van Amsterdam tot een containerhaven te maken. Daarmee ook een flinke domper voor de groeiplannen van de haven van Amsterdam. De eerder opgestelde businesscase lijkt nu niet meer te zijn dan een optimistische verkoopfolder. Het Rijk blijft bij het standpunt dat een vervroegde aanleg van de zeesluis alleen tot de mogelijkheden behoort als de Gemeente Amsterdam mee financiert.



De eerste “tegenslag” is geboren en daarmee ook de eerste vertraging. Verdere besluitvorming wordt opgeschort.

Scene 3 “optimistisch bezuinigen & techno fix”

Nieuwe onderhandelingen tussen de drie partijen wordt opgestart. Enerzijds ligt de vraag bij het Rijk om te kijken of er geen optimalisaties in kosten te vinden zijn waardoor het totale bedrag omlaag kan. Anderzijds worden gesprekken opgestart met het Ministerie van Financiën om te proberen de rekenrente van de versnellingskosten te optimaliseren. Ook de Provincie Noord Holland speelt hierin een rol en wordt gevraagd of hun bijdrage niet omhoog kan.



Binnen Amsterdam wordt een separate commissie ingericht die zich nog eens buigt over de business case en de kosten-baten analyse. Het is een langdurig proces waarin partijen elkaar niet altijd kunnen vinden. Uiteindelijk leidt dit proces wel tot een nieuwe bestuurlijke overeenkomst tussen partijen die op 11 december 2014 wordt getekend.

Scene 4 “aanbesteden als redding”

Nu alle bestuurlijke signalen op groen staan en het planologische proces voorspoedig verloopt kan het contract geschreven worden en de aanbesteding worden voorbereid. Rijkswaterstaat kiest ervoor om de aanleg van de nieuwe zeesluis in de markt te zetten als een DBFM contract. De markt is hiermee niet alleen verantwoordelijk voor het ontwerp en de aanleg van de nieuwe zeesluis maar ook voor de financiering en 25 jaar onderhoud.



Op verzoek van de bestuurlijke partners wordt door Rijkswaterstaat "hoog" ingezet bij de aanbesteding. De markt wordt gevraagd met innovatieve ideeën te komen voor een zo mogelijk nog bredere sluis dan in de verkenning is uitgewerkt, maatregelen om hinder voor gebruikers en omgeving zoveel als mogelijk te beperken en een snelle beschikbaarheid van de nieuwe zeesluis.

Het unieke karakter van het project brengt veel interesse vanuit de markt met zich mee. Marktpartijen spannen zich maximaal in om het werk binnen te halen en bieden veel meerwaarde aan. De eerste helft van 2015 staat in het teken van de concurrentie gerichte dialoog waarin met de drie gegadigden verdieping plaatsvindt op de uitvraag. De uiteindelijke winnaar van de aanbesteding biedt een sluis van maximale breedte, snelle beschikbaarheid en een prijs die veel lager ligt dan de door RWS opgestelde raming.

*Alles komt goed
Schatje*

Scene 5 "door het oog van de naald"

De uitslag van de aanbesteding brengt veel commotie met zich mee binnen RWS. Het aanbestedingsresultaat (grote aanbestedingsmeevaller) van Zeetoegang IJmond lijkt voor het management van Rijkswaterstaat een déjà-vu te zijn met eerdere projecten die dramatisch zijn verlopen (2^e Coentunnel, MaVa A15,). Algemene opvatting binnen het management van Rijkswaterstaat is: "absoluut niet gunnen aan deze inschrijver". Er volgen meerdere gesprekken tussen het management van Rijkswaterstaat en het management van de moederbedrijven achter het consortium. In deze gesprekken benoemd Rijkswaterstaat de zorgen die er zijn ten aanzien van deze aanbidding. Het consortium is vooral overtuigd van het doen van een gezonde aanbidding waar inhoudelijk hard aan is gewerkt. Het ontbreekt Rijkswaterstaat aan voldoende grondslag om het werk niet te gunnen.

Om toch meer "body" te geven aan een uiteindelijk besluit gaat Rijkswaterstaat over tot het aanstellen van een onafhankelijke commissie. Deze commissie licht de inschrijving nog eens grondig door op de meest risicovolle onderwerpen en de daarbij behorende prijs en planning. Het uiteindelijke oordeel van de commissie is dat de inschrijving weliswaar scherp is maar wel maakbaar. Op deze grond besluit Rijkswaterstaat over te gaan tot gunning van het werk.

Hoewel de gunning van het werk een "feest" zou moeten zijn, is de euforie bij Zeetoegang IJmond eigenlijk al verdwenen en wordt gesproken over een valse start.



Scene 6 "met de rug tegen de muur"

Begin 2016 wordt gestart met de uitvoering van de werkzaamheden.

Er is sprake van een constructieve samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Het zuur van de aanbesteding/gunning lijkt te zijn verwerkt en er wordt vooral vooruit gekeken. Het management van RWS lijkt nog steeds de houding te hebben van "eerst zien, dan geloven". De projectorganisatie heeft daarom elke twee weken een voortgangsgesprek met het management om de stand van zaken door te nemen. Deze "verscherpte" aandacht verdwijnt na enkele maanden waarna overgegaan wordt op reguliere rapportage en afstemming.

Medio 2016 meldt de opdrachtnemer de eerste "tegenvallers". De situatie buiten blijkt anders te zijn dan opdrachtnemer heeft aangenomen en tevens lopen ontwerpwerkzaamheden achter op planning. Rijkswaterstaat besluit verantwoordelijkheid te nemen voor de afwijkende situatie buiten en draagt de extra kosten als gevolg hiervan. De tegenvallers in het ontwerp worden beschouwd als verantwoordelijkheid van de opdrachtnemer die voortvloeien uit de contractvorm.

Opdrachtnemer straalt nog steeds uit dat e.e.a. herstelbaar is en past binnen de initiële uitgangspunten.

Scene 7 "houd de droom levend"

Medio 2017 blijken de problemen in het ontwerp veel groter te zijn dan eerder aangenomen. Er ontstaan "scheuren" in het verhaal van de opdrachtnemer. De eerste signalen van grote kostenoverschrijding en vertraging ontstaan. De problemen bevinden zich in het domein van de opdrachtnemer, maar kunnen leiden tot aanzienlijke bestuurlijke problemen voor Rijkswaterstaat.

Gesprekken ontstaan op het 1^e escalatieniveau om te verkennen wat nodig is om de situatie te beheersen. Rijkswaterstaat is hierin vooral op zoek naar de voorspelbaarheid en betrouwbaarheid van de planning met betrekking tot de bestuurlijke afspraken. Opdrachtnemer is vooral op zoek naar steun van Rijkswaterstaat in de ontstane situatie. De verantwoordelijkheidsverdeling is echter heel helder en ligt volledig in het domein van de opdrachtnemer. Deze gesprekken vinden periodiek plaats om de situatie nauw te volgen.



Rijkswaterstaat stelt een onafhankelijke commissie van deskundigen aan die een second opinion uitvoert op de planning van de opdrachtnemer. Op basis van deze second opinion wil Rijkswaterstaat de bestuurlijke partners informeren over de status van het project. Uit de second opinion blijkt dat de planning van de opdrachtnemer te opportunistisch is waardoor de betrouwbaarheid van uitspraken over vertraging niet mogelijk zijn. Er ontstaat onrust in de Rijkswaterstaat organisatie.

Scene 8 "the hour of power"

Eind 2017 bereikt de situatie het kookpunt. Er lijkt inmiddels sprake van 2 jaar vertraging en beide moederbedrijven moeten in hun jaarcijfers grote verliezen melden. Vanwege het DBFM contract ontstaat ook ernstige onrust bij de financiers van het consortium. Overall gezien is er sprake van een haast onbeheerste situatie en "paniek" bij het consortium.

Het consortium doet daarom een haast moreel verzoek aan Rijkswaterstaat om te hulp te schieten. Hierin zit ook het verzoek om vertrouwen in het consortium uit te blijven spreken bij de banken. Op basis van de actuele situatie is dit voor Rijkswaterstaat echter niet mogelijk omdat grondslag voor dat vertrouwen ontbreekt. Rijkswaterstaat besluit om een onafhankelijke commissie van deskundigen aan te stellen die een second opinion uitvoeren op de maakbaarheid van het technisch ontwerp. Tevens voert de reeds eerder aangestelde onafhankelijke commissie van deskundigen wederom een second opinion uit op de nieuwe planning. De projectorganisatie wordt gevraagd wekelijks de actuele stand van zaken te rapporteren aan het management.



Binnen het consortium vinden, vooral op de sleutelfuncties, veel wisselingen van personeel plaats. In de publiciteit neemt het consortium openlijk de verantwoordelijkheid voor de gemaakte fout en de gevolgen daarvan. Op het niveau van CEO moederbedrijven en top management Rijkswaterstaat ontstaan de eerste contacten.

Scene 9 "droom wordt nachtmerrie"

Begin 2018 besluiten de banken naar aanleiding van de ontstane situatie de voorfinanciering voorlopig stop te zetten. De beide moederbedrijven dienen nu zelf zorg te dragen voor de voorfinanciering van het project. Het ontbreekt Rijkswaterstaat op dit moment nog aan zekerheid over de maakbaarheid van het ontwerp. Als gevolg hiervan is er tevens nog steeds onzekerheid over de planning. Rijkswaterstaat handhaaft de contractuele positie.

Opdrachtnemer zit geheel klem tussen de opdrachtgever enerzijds die contractueel geen andere positie inneemt en de banken anderzijds die de voorfinanciering pas zullen hervatten als Rijkswaterstaat zekerheid geeft dat het contract niet beëindigd zal worden.



CEO's van beide moederbedrijven voeren de druk op het management van Rijkswaterstaat op om te handelen. Intern Rijkswaterstaat wordt de druk opgevoerd om te zoeken naar oplossingen. De projectorganisatie dient wekelijks de actuele stand van zaken te rapporteren.

Scene 10 "ontwaken en herpakken"

Naar aanleiding van de bevindingen die de onafhankelijke commissie ten aanzien van de planning heeft gedaan stelt Rijkswaterstaat een eigen probabilistische planning op. Op basis van deze probabilistische planning communiceert Rijkswaterstaat met de bestuurlijke partners over de nieuwe datum van gereedkomen van de sluis.

De onafhankelijke commissie ten aanzien van de maakbaarheid van het ontwerp concludeert dat met een aantal aanvullende maatregelen het ontwerp maakbaar wordt geacht.

Beide uitkomsten vormen voor Rijkswaterstaat het uitgangspunt dat de sluis uiteindelijk, weliswaar later, gerealiseerd zal worden. Belangrijk punt hierbij is het weer "aan boord" krijgen van de banken zodat de voorfinanciering weer opgestart wordt. Rijkswaterstaat past het contract zodanig aan dat er voldoende comfort ontstaat bij de banken om deze voorfinanciering weer op te starten.



Met de zekerheid over de maakbaarheid van het ontwerp, de haalbaarheid van de nieuwe planning en de financiering vanuit de banken kan de opdrachtnemer, onder de leiding van een nieuwe projectdirectie, voort met de bouw van de sluis.

Scene 11 "buffelen tot het einde"

Met de wetenschap dat de sluis uiteindelijk afgebouwd zal worden verdampt de bestuurlijke aandacht voor het project. Ook de media lijkt het project steeds minder interessant te vinden. Alles wat over het project geschreven kon worden is inmiddels wel geschreven. Daarmee verdwijnt het project redelijk in de anonimiteit.



Tussen Rijkswaterstaat en het consortium is de spanning onverminderd aanwezig. In tegenstelling tot eerdere berichtgevingen is het consortium van mening dat Rijkswaterstaat een rol heeft gehad in de grote verliezen die zijn opgelopen. Hiervoor zal het consortium een claim indienen bij Rijkswaterstaat. Gezien de aanzienlijke omvang van de verliezen leidt deze aangekondigde claim tot onrust bij het management van Rijkswaterstaat omdat ook de claim dan wel van een aanzienlijke omvang zal zijn.

Op de werkvloer werken opdrachtgever en opdrachtnemer constructief verder aan de bouw van de sluis. De aangekondigde claim wordt vooral gezien als een zakelijk geschil die buiten het reguliere proces behandeld zal worden.

