

Op zoek naar de ideale uitvoeringsopdracht voor grote projecten



Kennis in het groot.

*Wetenschappelijk
onderbouwd*

Op zoek naar de ideale uitvoeringsopdracht voor grote projecten

Joop Koppenjan, Bertien Broekmans,
Bauke Steenhuisen en Rudolf Cremer Eindhoven

Kennis in het groot
in samenwerking met TU Delft

Inhoud

Voorwoord		4
Hoofdstuk 1	Over het besluit tot uitvoering	8
Hoofdstuk 2	Het besluit tot uitvoering als projectopdracht: een cruciaal moment in projectrealisatie	12
Hoofdstuk 3	Op zoek naar het besluit tot uitvoering	20
Hoofdstuk 4	De inhoud: wat is een goede uitvoeringsopdracht?	34
Hoofdstuk 5	Observaties ten aanzien van het proces	50
Hoofdstuk 6	Conclusies	58

Voorwoord

Als het goed is, vormt het uitvoeringsbesluit de verbinding tussen projectvoorbereiding en projectuitvoering. Bij grote transportinfrastructuurprojecten markeert dit besluit veelal de scheiding tussen publieke besluitvorming (in de voorbereidings- en planvormingsfase) en de meer privaat georiënteerde uitvoering (met bouwbedrijven in de hoofdrol). Zolang de uitvoering zich afspeelt binnen de marges van tijdsplanning, kostenbudget en scope zoals deze in het uitvoeringsbesluit zijn gedefinieerd, kunnen projectleiders als opdrachtgever en bouwbedrijven als opdrachtnemer bij de projectuitvoering vooruit. Overschrijden zij tijd, kosten en/of scope of dreigen ze deze kaders te overschrijden, dan moeten de verantwoordelijken voor de projectuitvoering terug naar de verantwoordelijke politici. Dan zal óf de tijdsplanning moeten worden aangepast, óf het budget óf de scope van het plan, waarmee het kader voor het vervolg van de uitvoering wordt gedefinieerd. En als Gemeenteraad, Provinciale Staten of Tweede Kamer vindt dat er grote fouten zijn gemaakt, dan kunnen er koppen rollen: van de verantwoordelijke wethouder, gedeputeerde of minister en/of die van de projectleider.

Dit simpele schema is door Joop Koppenjan c.s. onderzocht door na te gaan hoe de besluitvorming in een aantal grote projecten feitelijk is verlopen. En ook hier bleek dat de praktijk weerbarstiger is dan de mooie, heldere theorie. In de praktijk blijken er veel meer onduidelijkheden te bestaan dan het theoretische ideaal veronderstelt. Wat is het uitvoeringsbesluit eigenlijk? In welk document is dat uitvoeringsbesluit vastgelegd? Wat staat daar precies in en wat wordt open gelaten? Wat is de juridische en bestuurlijke status van dat besluit? De praktijk leert dat deze simpele vragen niet of nauwelijks kunnen worden beantwoord. De besluitvorming blijkt vaak een salami-karakter te hebben. Stap voor stap worden deelbesluiten genomen c.q. voldongen feiten gecreëerd waardoor uitvoering onvermijdelijk wordt. Er is vaak niet één besluit, maar een reeks van besluiten, die men gemakshalve beschouwt als voldoende politieke legitimatie om met de uitvoering te beginnen. Koppenjan c.s. duiden de gezamenlijke opdrachtdocumenten

aan als uitvoeringsopdracht. Niet zelden beschouwt men de afwezigheid van een contrair besluit als een stilzwijgend uitvoeringsbesluit. Sommige zaken zijn wél vastgelegd, zoals een investeringsbudget dat over jaargrotingen is verdeeld, maar andere zaken liggen niet vast, zoals de precieze scope. Ná het uitvoeringsbesluit wordt de scope vaak aangepast, niet in de laatste plaats door nadere politieke besluiten. Als de planning tegenvalt, worden kasschuiven ingezet om het budget over de jaargrotingen te herverdelen. De aanbestedingen die meteen na een uitvoeringsbesluit worden georganiseerd, leveren soms grote verrassingen op. Als veranderingen tijdens de uitvoering worden doorgevoerd, leidt dat tot kostenverhogingen via additionele begrotingen en meerwerk. Meestal ontbreken go/no-go momenten: het plan kan niet meer worden teruggedraaid. De kaders worden aangepast, de karavaan trekt verder. Het mooie onderscheid tussen publieke voorbereiding, die uitmondt in publieke kaderstelling enerzijds en private uitvoering anderzijds blijkt in de praktijk nauwelijks zichtbaar. Voorbereiding en uitvoering lopen door elkaar, politieke besluitvorming en uitvoeringsorganisatie zijn met elkaar verstrengeld.

Deels is deze verwevenheid onvermijdelijk. Mede door nieuwe spelregels (zoals nieuwe Europese eisen voor tunnelveiligheid of spoorveiligheid) ontstaan in een laat stadium nieuwe feiten. De planvoorbereiding en – in mindere mate – de planuitvoering blijft een onvoorspelbaar proces met tal van leermomenten. Markten veranderen, politieke verhoudingen veranderen, dat laat onvermijdelijk zijn sporen na in projectkosten en projectresultaat.

Niet zelden manifesteren zich verrassingen in de exploitatiefase waardoor een project alsnog in de gevarenzone terechtkomt. Toen de HSL-Zuid klaar was, liepen de totale kosten in de eerste jaren van de infrastructuurexploitatie zodanig op dat Kabinet en Tweede Kamer zich gedwongen voelden om de NS het recht te geven op het gebruik van de HSL-Zuid-infrastructuur voor de gewone NS-dienstregeling. De grenzen van het oorspronkelijke uitvoeringsbesluit werden daarmee, jaren na de oplevering van het infrastructuurproject, alsnog ingrijpend overschreden.

Deze studie maakt duidelijk dat de relatie tussen projectvoorbereiding, uitvoeringsopdracht en projectuitvoering bij grote infrastructuurprojecten vaak vaag en ambigu is en door verschillende actoren verschillend wordt geïnterpreteerd. Hieruit lering trekkend blijft het de moeite waard om bij toekomstige projecten te proberen om voorbereiding, uitvoeringsbesluit en uitvoering zo duidelijk mogelijk te onderscheiden en in het uitvoeringsbesluit niet alleen de kernpunten (tijd, geld, scope) goed vast te leggen, maar vooral om daarin goede procesafspraken te maken. Tegelijk moet iedereen zich voorbereiden op onverwachte gebeurtenissen hetgeen een grote wissel trekt op de *adaptive capacity* van alle betrokkenen. Voorbereiding en uitvoering van grote infrastructuurprojecten zal altijd spannend en leerzaam blijven.

Hugo Priemus
Emeritus Hoogleraar



Hoofdstuk 1

Over het besluit tot uitvoering

Het besluit tot de uitvoering van grote publieke infrastructuurprojecten wordt vaak als de formele opdracht tot uitvoering van een project gezien. Dit besluit legt de uitgekristalliseerde politieke wilsvorming vast. Het temt de juridische, economische, maatschappelijke en technische risico's door heldere randvoorwaarden te formuleren. Tevens bepaalt dit besluit hoe de door de politiek aangewezen opdrachtgever en de opdrachtnemer gaan samenwerken tijdens de realisatie van de betreffende infrastructuur. In het ideale geval is dit besluit een heldere en uitvoerbare opdracht aan de projectuitvoerder, zodat die het project op een politiek neutrale, projectmatige manier in een stabiele omgeving tot stand kan brengen (TCI, 2004; Flyvbjerg, Bruzelius, Rothengatter, 2003; Turner, 1999). De kwaliteit van het besluit tot uitvoering is derhalve cruciaal voor het succes of het falen van het project.

Niet altijd voldoet een besluit tot uitvoering aan deze voorwaarden. De problemen bij de realisatie van de Noord/Zuidlijn in Amsterdam zijn volgens de enquêtecommissie uit de Amsterdamse gemeenteraad voor een groot deel terug te voeren op de kwaliteit van het 'go-besluit' van 9 oktober 2002. De commissie noemt dit besluit 'het besluit tot aanleg' en stelt: '...de raad had het besluit niet mogen nemen' (Rapport van de Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn, 2009).

Bij de aanleg van het Haagse deel van RandstadRail werd het besluit tot uitvoering genomen toen er nog geen gedetailleerd programma van eisen beschikbaar was. Dit stelde de projectdirecteur tijdens de realisatiefase voor de opgave een groot aantal randvoorwaarden alsnog af te stemmen. Uiteindelijk lukte dit, maar niet zonder kleerscheuren (Ten Heuvelhof et al., 2008).

Bij andere projecten zoals de Hanzelijn lijkt het besluit tot uitvoering op orde en aan een relatief voorspoedige en stabiele projectrealisatie bij te dragen.

Het besluit tot uitvoering wordt door velen als het cruciale moment in de levensloop van een project gezien (Turner, 1999; Winch, 2002; Priemus, 2010). Het is het scharnierpunt waarmee de politiek haar opdracht aan ambtelijke uitvoerders vastlegt en dat de projectleider de benodigde middelen, richting en condities verschaft om het project te realiseren. Het is hét go/no-go-moment, waarop een goed voorbereid project door mag naar de fase van uitvoering. Een onvoldragen projectvoorbereiding resulteert als het goed is in een 'no-go'. Glijt een slecht besluit bedoeld of onbedoeld langs deze 'sign post', dan resulteert dat naar alle waarschijnlijkheid in de maar al te bekende vormen van falen van grote publieke projecten: budgetoverschrijdingen, te late opleveringen, tegenvallende kwaliteit en technisch falen in de fasen van realisatie en exploitatie (Priemus et al., 2008; Hall, 1983).

Met een zekere frequentie belanden publieke projecten in de problemen, denk behalve aan de Noord/Zuidlijn, ook aan de Rotterdamse blunderput, de Haagse tramtunnel, de HSL-Zuid en de tunnels van de A73 en de A2. Er kan dus verondersteld worden dat zowel aan de kwaliteit van de besluiten tot uitvoering als aan de processen waarin deze besluiten tot stand komen het nodige mankeert. Deze observatie was voor ons de aanleiding om een onderzoek te doen naar de besluiten tot uitvoering bij grote infrastructurele projecten. Wij stelden daarbij twee vragen: *Aan welke eisen moet een goede uitvoeringsopdracht voldoen om de scharnierfunctie tussen politieke opdrachtgever en projectuitvoering te kunnen vervullen en wat is nodig om tot een goede opdracht te komen?*

Teneinde deze vraag te beantwoorden hebben we de ervaringen en opinies van met name ambtelijke opdrachtgevers en dito opdrachtnemers bij een aantal gemeentelijke en rijksprojecten geïnventariseerd en geanalyseerd. In deze publicatie doen we verslag van onze bevindingen. Daartoe wordt in het volgende hoofdstuk eerst nader verkend wat precies onder het besluit tot uitvoering moet worden verstaan.



Hoofdstuk 2

Het besluit tot uitvoering als projectopdracht: een cruciaal moment in projectrealisatie

In dit hoofdstuk wordt gespecificeerd wat het besluit tot uitvoering inhoudt en wat zijn plaats is in het proces van projectontwikkeling en projectrealisatie. Op basis van deze beschouwing wordt de onderzoeksvraag nader gespecificeerd en aangegeven hoe deze is onderzocht.

Besluiten tot uitvoering

Het besluit tot uitvoering wordt in de literatuur over projectmanagement (Turner, 1999; Morris & Hough, 1987; Priemus, 2008) gezien als het besluit waarmee de politiek haar opdracht voor de realisatie van publieke infrastructurele projecten vastlegt. Deze opdracht bevat de richting, de scope, de middelen, en legt de randvoorwaarden van het project vast, op basis waarvan de projectleider verantwoording aflegt. Het besluit markeert de overgang van de planvoorbereiding naar de realisatie van projecten. In de theorie zowel als in de praktijk wordt uiteenlopend tegen de functie van het besluit tot uitvoering aangekeken. Kort door de bocht zijn er twee visies op besluitvorming en projectmanagement: 'predict & control' en 'prepare & commit'.

De rol van besluiten tot uitvoering in de levensloop van projecten - visie 1: predict & control

Vanuit een rationele benadering resulteert planvorming in één besluit, dat de uitgekristalliseerde politieke wilsvorming vastlegt (TCI, 2004-5; vergelijk De Bruijn et al., 1996). Dat besluit is gebaseerd op gedegen onderzoek (predict) van relevante technische, juridische, financiële, politieke en maatschappelijke condities. Daarbij is ook een afweging gemaakt van de betrokken belangen, de kosten en baten, de risico's en de verdeling daarvan. Dat leidt tot de afbakening en specificatie van een helder programma van eisen. Daarbinnen moeten tal van zaken nog geregeld worden, maar de scope van het project staat vast. De uitvoering kan daarom gecontroleerd plaatsvinden op een politiek neutrale wijze in een stabiele omgeving. Indien het niet lukt binnen de scope te blijven, zal de opdrachtnemer terug moeten naar de opdrachtgever. In de praktijk wordt erkend dat deze 'predict & control'-visie niet recht-toe-recht-aan toepasbaar is. Toch zijn aanbevelingen en aanpassingen van het projectmanagement vaak gericht op het

benaderen van dit ideaal. Voorstellen daartoe zijn gedaan door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (1994), de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten van de Tweede Kamer (2004) en de commissie Elverding (2008). Deze voorstellen beogen de problemen in de planvorming en projectrealisatie op te lossen door de kwaliteit van de vroege fasen te verbeteren en de besluiten tussen de verschillende fasen van de levensloop van projecten scherper af te bakenen.

De rol van besluiten tot uitvoering in de levensloop van projecten - visie 2: prepare & commit

De betekenis van centrale besluiten wordt gerelativeerd vanuit een tweede visie. Deze veronderstelt dat in reeksen van beslissingen de inhoud en randvoorwaarden van een formeel besluit of project geleidelijk aan worden vastgelegd. Wat formeel als 'het besluit tot uitvoering' wordt aangemerkt, is in de praktijk slechts een momentopname, een bestending van wat al eerder is afgesproken, ook al omdat er geen waterscheiding is tussen voorbereiding en realisatie. Besluiten tot uitvoering zijn moeilijk te traceren omdat de opdracht in een reeks van beslissingen geleidelijk aan vorm krijgt en voortdurend verder wordt aangepast (Teisman, 1992). De complexiteit en dynamiek van projecten en hun omgeving vergen voortdurend aanpassingen. Het succes van een project kan daarom niet worden geconditioneerd door één besluit. In plaats van te streven naar het optimale besluit tot uitvoering, wordt vanuit deze visie het vermogen van het management om op dynamiek en onzekerheden te reageren benadrukt. Projectrealisatie is dan niet meer louter een technische opgave, maar vergt ook procesmanagement, gericht op het omgaan met onzekerheden, projectpartners, de maatschappelijke omgeving en de politiek (De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 2002). Naast 'predict & control' gaat het bij professioneel projectmanagement om 'prepare & commit' (Koppenjan et al., 2011; Hertogh et al., 2008; Hertogh & Westerveld, 2010; PMB Amsterdam, 2010).

De tweede visie betekent niet dat het besluit tot uitvoering onbelangrijk is, noch dat de kwaliteit er niet toe doet. Wel wijst deze visie erop dat de vaststelling van wat het besluit tot uitvoering in een specifiek

project is, misschien moeilijker is dan op het eerste gezicht lijkt. Het zou best kunnen dat wat het formele besluit wordt genoemd niet exact samenvalt met de feitelijke opdracht, die mogelijk over uiteenlopende beslissingen is verspreid. Voorts veronderstelt een 'prepare & commit'-benadering van het projectmanagement wellicht ook andere eisen aan de inhoud van het besluit of een uitvoeringsopdracht dan een 'predict & control'-insteek. Verondersteld kan worden dat een 'prepare & commit'-benadering tot een minder gedetailleerde opdracht leidt, maar ook tot het opnemen van eisen ten aanzien van de 'zachte' procesmatige aspecten die bij projectrealisatie aan de orde zijn, in aanvulling op 'harde', technische eisen.

Eisen aan de uitvoeringsopdracht

De functies van een besluit tot uitvoering en de verwachtingen die opdrachtgevers en opdrachtnemers ervan hebben, lopen uiteen. Politieke opdrachtgevers zien het besluit tot uitvoering als het instrument voor sturing en verantwoording. Het formuleert hun politieke wensen – de functionaliteiten –, geeft de politieke randvoorwaarden aan waarbinnen het project gerealiseerd moet worden – met name tijd en geld – en legt de verantwoordelijkheden vast.

Ambtelijke opdrachtgevers vervullen door hun intermediaire positie een dubbelrol: naar hun politieke superieuren zijn zij opdrachtnemers, voor projectuitvoerders zijn zij opdrachtgevers. Zij vertalen politieke opdrachten naar een uitvoerbaar besluit en zorgen voor de afstemming met ander beleid en met beschikbare middelen binnen hun organisatie. Voor projectuitvoerders geeft het besluit tot uitvoering zekerheid over de richting, de middelen en de randvoorwaarden voor uitvoering. Het geeft aan waarover zij aan de opdrachtgever verantwoording moeten afleggen. En zij kunnen op het besluit tot uitvoering terugvallen bij de aansturing van andere bij de uitvoering betrokken partijen.

Gegeven deze verschillende functies stelt elk van deze partijen specifieke eisen aan het besluit tot uitvoering (Ten Heuvelhof et al., 2006). De uitvoeringsopdracht vervult tegelijkertijd verschillende functies.

Onderzoeksvragen

Dit brengt ons wederom bij de vraag naar wat de inhoud van een goed besluit tot uitvoering zou moeten zijn. Beantwoording van deze vraag vereist allereerst helderheid over welke opdrachtgever welke opdrachtnemer aanstuurt, en vervolgens over hoe en waar de opdracht is vastgelegd. Wat de inhoud van de opdracht betreft, zijn we vooral geïnteresseerd in de elementen in de opdracht die door de betrokken opdrachtgevers en opdrachtnemers als waardevol, knellend of als een gemis werden gezien. Bovendien proberen we te achterhalen welke overwegingen bij de totstandkoming van een besluit tot uitvoering spelen en hoe deze totstandkoming verloopt.

Dit resulteert in de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe zien de sturingsrelaties rond besluiten tot uitvoering eruit?
2. In welke besluiten is de politieke opdracht tot projectuitvoering vastgelegd?
3. Wat vinden opdrachtgevers en opdrachtnemers waardevol aan de besluiten, wat ervaren zij als knellend en wat missen zij?
4. Hoe is de opdracht tot stand gekomen en welke overwegingen en mechanismen speelden daarbij een rol?

Onderzoeksopzet

Om deze vragen te beantwoorden hebben wij met name ambtelijke opdrachtgevers en dito projectuitvoerders naar hun oordelen en ervaringen gevraagd ten aanzien van de besluiten tot uitvoering van hun projecten. Met het oog op de generaliseerbaarheid van onze bevindingen hebben we spreiding nagestreefd over uiteenlopende infrastructuurprojecten: naast 'droge' en 'natte' rijksprojecten in de sectoren spoor (Hanzelijn), wegen (Tweede Coentunnel, de Hanzelijn, de Maasvlakte-Vaanplein) en water (Ruimte voor de rivier), hebben wij een tweetal lokale projecten (Spoorzone Delft en de Noord/Zuidlijn in Amsterdam) onderzocht. Over deze projecten hebben we met zeven opdrachtgevers en elf projectdirecteuren gesproken.

In het vervolg presenteren wij onze bevindingen ten aanzien van de onderzoeksvragen. In hoofdstuk 3 worden de onderzochte projecten geïntroduceerd en de uitvoeringsbesluiten en de sturingsrelaties tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers die erdoor georganiseerd worden op een rij gezet. Vervolgens worden in hoofdstuk 4 de ervaringen en opinies van opdrachtgevers en opdrachtnemers betreffende de inhoud van uitvoeringsopdrachten weergegeven en geanalyseerd. In hoofdstuk 5 gaan we in op het proces waarin deze besluiten tot stand komen, op zoek naar verklaringen en aangrijpingspunten voor verbetering. In het laatste hoofdstuk gaan wij in op de implicaties van deze bevindingen: wat is een goede uitvoeringsopdracht en welke condities zijn nodig om tot een goede opdracht te komen?





Hoofdstuk 3

Op zoek naar het besluit tot uitvoering

Indien het besluit tot uitvoering wordt gezien als de figuur waarmee de ambtelijke projectleider de opdracht krijgt tot uitvoering van het project, dan is de eerste vraag wie in de onderzochte projecten de rol van respectievelijk opdrachtgever en opdrachtnemer vervulde en in welk concreet besluit zij de opdracht vastlegden.

Drie 'droge' projecten

De drie onderzochte rijksprojecten op het terrein van de 'droge' waterstaat, te weten de Tweede Coentunnel, de Maasvlakte-Vaanplein en de Hanzelijn, worden gerealiseerd in het kader van de systematiek van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). Dergelijke projecten doorlopen een voorgeschreven procedure. Daarin worden onder meer een projectbesluit en een uitvoeringsbeslissing voorgeschreven. Het projectbesluit is de politieke beslissing om het project te realiseren. Daarna kan de voorbereiding van de uitvoering een aanvang nemen. Het projectbesluit betreft voor alle drie de onderzochte projecten het Tracébesluit: het besluit tot uitvoering. Het Tracébesluit (TB) wordt door de ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM genomen – tegenwoordig de Minister van Infrastructuur en Milieu - na een inspraakronde op het ontwerpbesluit (OTB). Tegen het Tracébesluit is beroep van stakeholders en andere overheden mogelijk bij de Raad van State. Na een positieve uitspraak van de Raad van State wordt het Tracébesluit onherroepelijk (TBO). Het TBO is het formele projectbesluit. Dan kunnen contracten aangegaan worden. Het Tracébesluit wordt vaak voorafgegaan door bestuursovereenkomsten waarin afspraken met betrokken besturen worden vastgelegd. Het Tracébesluit bevat een gedetailleerde uitwerking van de scope en de inhoud van het project en legt daarmee de uitkomsten van het overleg en de inspraak vast. Het biedt betrokken partijen zekerheid over hoe er rekening met hun belangen zal worden gehouden.

De uitvoeringsbeslissing is de ambtelijke beslissing waarmee de realisatie van het project een aanvang neemt. Bij wegenprojecten wordt deze beslissing voorbereid en vastgesteld volgens handboeken en protocollen van Rijkswaterstaat. Met dit besluit geeft de ambtelijke

opdrachtgever, in dit geval de Directeur-Generaal Mobiliteit aan Rijkswaterstaat de opdracht tot projectrealisatie. Dit besluit heeft geen formeel-juridische status, maar is een ambtelijke toets van de uitvoerbaarheid van het project en de definitie van de scope, de inhoud, de planning, het budget, de risico's en de organisatie van het project. Het kent een korte vaste inhoudsopgave en verwijst naar het Tracébesluit, waarin de scope en inhoud van het project gedetailleerd zijn vastgelegd.

De Tweede Coentunnel

Het Tracébesluit voor de Tweede Coentunnel werd in samenhang met de aanpalende Westrandweg ontwikkeld (in de periode 2004 en 2008). Het convenant BereikbaarheidsOffensief Noordelijke Randstad (BONR) in 2000 geeft een impuls aan de ontwikkeling van de Tweede Coentunnel. In de Bestuursovereenkomst (6 juli 2004) maken de provincie Noord-Holland, de gemeente A'dam, het ROA en het ministerie financiële afspraken waarmee de komst van het project Tweede Coentunnel definitief wordt (omvang ongeveer 1 tot 1,5 miljard euro (Eversdijk & Korsten, 2008)). In 2007 is een bijstelling van het Ontwerp-tracébesluit uit 2004 nodig omdat de wet- en regelgeving over luchtkwaliteit is veranderd. Na inspraak wordt het Ontwerp TB vastgesteld in januari 2008 en na de uitspraak van de Raad van State op 12 december 2008 onherroepelijk. Daardoor werd de contractering van de private bouwers via een DBFM-contract (30 jaar) dat parallel aan de besluitvorming was voorbereid verstraagd. Het contract werd ontwikkeld in een competitieve dialoog. De planning is dat de tunnel wordt opengesteld in 2012.

In de projecten Tweede Coentunnel en Maasvlakte-Vaanplein is (zijn) de minister(s) dus politiek opdrachtgever. De Directeur-Generaal Mobiliteit wordt ambtelijk opdrachtgever en RWS ambtelijk opdrachtnemer. Het TBO is het besluit waarmee 'de politiek' de ambtelijk opdrachtgever

opdracht geeft, die dat vervolgens vertaalt in een uitvoeringsbeslissing. In beide projecten werden zowel daarvoor als daarna beslissingen genomen over de uitvoering.

Maasvlakte-Vaanplein (MaVa)

In 1996 werd de Startnotitie voor de Tracé/MER-procedure MaVa geschreven. In 2000 werden de trajectnota en de MER opgesteld. In het project MaVa werkt Rijkswaterstaat bij het maken en uitvoeren van de plannen samen met de provincie Zuid-Holland, de Stadsregio Rotterdam, lokale overheden in de regio Rotterdam en Havenbedrijf Rotterdam Vanwege de omvang van het project is het door een projectbureau voorbereid dat ook een rol zal spelen in de aansturing van de uitvoering ervan. De bestuurs-overeenkomst werd afgesloten in maart 2008 en is getekend door 14 bestuurlijke partijen. De overeenkomst betreft de scope, het inpassingsplan en de relatie met ontwikkelingen in de regio. Marktverkenning en aanbesteding vonden parallel aan het bestuurlijke overleg en de formele planvoorbereiding plaats. Uiteindelijk is in 2009 het OTB gepubliceerd, waarna op 1 maart 2010 het TB is vastgesteld. De aanleg en exploitatie van het project gaat op basis van publiek-private samenwerking. In december 2010 gunt Rijkswaterstaat de verbreding van de A15 tussen de Maasvlakte en het Vaanplein aan het consortium A-Lanes A15, door een DBFM-contract (25 jaar) met een nominale waarde van circa 1,5 miljard euro. De realisatie startte in het najaar van 2011 en duurt tot 2015.

Het derde 'droge' project betrof de Hanzelijn. In spoortrajecten bestaat eveneens een Tracébesluit. Daarna krijgt ProRail via een beschikking - vergelijkbaar met uitvoeringsbeslissing aan RWS - de opdracht tot realisatie. De beschikking wordt door ProRail zelf voorbereid en verwijst eveneens naar de scope en de inhoud van het project zoals die zijn vastgelegd in het Tracébesluit. Binnen ProRail fungeert het

managementteam als ambtelijk opdrachtgever aan de projectuitvoerder. Anders dan bij megaprojecten zoals de HSL-Zuid en de Betuweroute is de aanleg van de Hanzelijn voorbereid en uitgevoerd binnen de lijnorganisatie, en niet door een aparte projectorganisatie. Op basis van de beschikking is ProRail vervolgens diverse aanpalende arrangementen met betrokken gemeenten aangegaan. In projectovereenkomsten wordt verder uitgewerkt wat de gemeente en wat ProRail doet en onder welke voorwaarden. Ook zijn er aparte objectovereenkomsten tussen gemeenten en ProRail afgesloten met betrekking tot de bouw en het onderhoud van bepaalde objecten (denk aan tunnels en kruisingen) langs het traject.

De Hanzelijn

In 2003 werd het Tracébesluit van de Hanzelijn vastgesteld. In maart 2004 volgde een aanvulling op het Tracébesluit, omdat langs het traject Hattem-Zwolle bij nader inzien voor een tunnel in plaats van een brug werd gekozen. In oktober 2004 ontving ProRail een aanlegbeschikking. Deze beschikking betreft een technische uitwerking van de eisen in het Tracébesluit. De beschikking gaat onder meer in op de scope, de te verrichten activiteiten, het budget (inclusief marge), het tijdschema (exclusief marge), de risicobeheersing, de projectorganisatie en de wijze van verantwoording. Eind 2004 verklaarde de Raad van State alle beroepen tegen het Tracébesluit ongegrond en werd het geheel onherroepelijk. De Hanzelijn nadert inmiddels zijn voltooiing. Eind 2012 wordt het traject naar verwachting in gebruik genomen.

De 'natte' projecten

Het programma Ruimte voor de Rivier (RvR) ontwikkelt zich in de 'natte' sector van waterstaat. Het besluit tot uitvoering van het programma RvR is voorbereid als Planologische kernbeslissing (PKB), een wettelijke procedure in het kader van de oude wet op de ruimtelijke ordening. In deze procedure neemt het parlement het uiteindelijke besluit (19

december 2006). De PKB legt de scope, de inhoud en de financiering van het programma vast. De ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM zijn de politieke opdrachtgevers van het programma RvR; het ambtelijk opdrachtgeverschap is in handen van de DG Ruimte & Water en de DG RWS. De programmadirecteur RvR was oorspronkelijk de ambtelijk opdrachtnemer. Het tripartite contract waarmee de directeur RvR zijn opdracht aanvaardde, kan worden opgevat als het uitvoeringsbesluit op programmaniveau. Het specificeert de voorwaarden waaronder de opdracht wordt uitgevoerd.

De opdracht bestaat uit het voorbereiden van de project- en uitvoeringsbeslissingen in samenwerking met de betrokken besturen en het ten uitvoer brengen van de projecten. RvR omvat oorspronkelijk 39 projecten die in 2015 gerealiseerd moeten zijn en die aan ruimtelijke kwaliteitseisen en veiligheidsnormen moeten voldoen. Circa 16 van de 39 projecten worden door RWS uitgevoerd. Bij sommige worden een versnelde marktbenadering en een innovatieve contracteringsstrategie gehanteerd, waarbij private partijen vroegtijdig bij de projectvoorbereiding worden betrokken. In enkele projecten – zoals de dijkverlegging Hondsbroekse Pleij - zijn andere overheden als mede-opdrachtgever betrokken, bijvoorbeeld waterschappen, de gemeente of de provincie.

Ruimte voor de rivier

In 2006 is het programma Ruimte voor de Rivier als planologische kernbeslissing (PKB) door de overheid vastgesteld. De PKB legt de scope, de inhoud en de financiering van het programma vast. In de projecten vóór 2009 geldt de SNIP-methodiek, een vast spelregelkader voor natte infrastructuurprojecten. In projecten die na 2009 zijn voorbereid, geldt de MIRT. De SNIP-methodiek onderscheidt drie fasen (verkenning, planstudie en realisatie) en zeven hiermee samenhangende beslistmomenten, waarbij SNIP 3 het projectbesluit en SNIP 5 het uitvoeringsbesluit is. SNIP 3 is van de werkzaamheden, de raming en de randvoorwaarden.

SNIP 5 wijst de financiering toe aan een project. Voor de projecten zijn vervolgens op bestuurlijk niveau diverse samenwerkingsovereenkomsten gesloten, waarin het ministerie van Verkeer en Waterstaat, de waterschappen en de gemeenten partij waren. Volgend op deze samenwerkingsovereenkomsten (SOK) werden er realisatie-overeenkomsten (ROK) gesloten die vervolgens leidden tot het daadwerkelijk aanbesteden van een project. Voor sommige projecten, zoals bij de Hondsbroekse Pleij bij Westervoort, zijn innovatieve contracteringsstrategieën toegepast die het mogelijk maakten om de aanbestedingen vooruitlopend op het uitvoeringsbesluit al te starten. De 39 projecten dienen in 2015 gerealiseerd te zijn.

De lokale projecten

Bij de twee lokale gebiedsgerichte projecten, de Spoorzone Delft en de Noord/Zuidlijn in Amsterdam, was het samenstel van sturingsrelaties complexer dan in de vier tot nu toe besproken projecten. Bij de Spoorzone Delft zijn verschillende politieke opdrachtgevers betrokken: de minister neemt de financieringsbeslissing (MIRT). Andere gemeenten, regio-besturen en de provincie betaalden aan het project mee en legden dat vast in bestuursovereenkomsten. De gemeenteraad van Delft besliste over de aanvaarding van de subsidiebeschikking van het Rijk, de Bestuurlijke uitvoeringsovereenkomsten (BUOK 2005 en 2008). Door veel betrokkenen wordt de BUOK aangemerkt als besluit tot uitvoering. In de BUOK 2005 wordt de gemeente Delft als opdrachtgever en risicodragende partij aangemerkt. Ook zou het besluit van de Delftse gemeenteraad waarmee de ondertekening van die overeenkomsten gelegitimeerd wordt als uitvoeringsbesluit kunnen worden aangemerkt.

Het ontwikkelingsbedrijf Spoorzone Delft (OBS) werd in 2007 opgericht om in opdracht van Delft het project te realiseren. Op deze wijze werd het opdrachtgeverschap op afstand van de politiek gezet en 'wethouder-proof' gemaakt. In de lastgeving stond dat het de taak van het OBS

was 'alles te doen wat afgesproken was'. Omdat pogingen om tot uitvoering van het project te komen stagneerden, werden de afspraken met het Rijk heronderhandeld. In de BUOK van 2008 werd een dubbele scope afgesproken:

- Het Rijk werd de opdrachtgever voor de spoortunnel en nam de risico's voor dit deel van de gemeente Delft terug. Bij beschikking werd ProRail opdrachtnemer van RWS en op zijn beurt opdrachtgever aan het consortium van uitvoerders dat kort daarop werd gecontracteerd.
- De gemeente Delft werd de opdrachtgever voor het stadse deel van het project aan OBS. OBS werd dus opdrachtnemer van de gemeente en fungeerde als opdrachtgever naar de projectontwikkelaar.

Delftse Spoorzone

In 2005 werd door een bestuurlijke uitvoeringsovereenkomst het project de Delftse Spoorzone een eerste maal vastgesteld. In deze overeenkomst was beperkt aandacht voor de scope en de risico's bij de gemeente. In 2008 zijn het Rijk en de gemeente Delft tot een tweede bestuurlijke uitvoeringsovereenkomst gekomen waarbij het budget naar boven is bijgesteld en meer aandacht wordt gegeven aan scope, tijd en de risicoverdeling. Ook werd het project in 2008 opgeknipt in een 'ondergronds' en in een 'stads' gedeelte. Hierdoor kwamen er twee opdrachtgevers en twee opdrachtnemers. De gemeente Delft gaf opdracht aan ontwikkelingsbedrijf Spoorzone Delft (OBS in 2007) voor het stadse deel, het Rijk gaf een beschikking aan ProRail voor het ondergrondse deel. Op de interfaces tussen het stadse en het ondergrondse deel ontstonden nog gecompliceerdere relaties tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, doordat ProRail ook een ondergrondse garage en fietsenstalling in opdracht van OBS namens de gemeente Delft ging aanleggen. Voor de afstemming van hun onderling vervlochten taken hebben ProRail en OBS een samenwerkingsovereenkomst opgesteld en de projectorganisatie Spoorzone Delft ingesteld. In 2015 gaan naar verwachting de eerste treinen door de spoortunnel rijden.

De Noord/Zuidlijn in Amsterdam werd grotendeels vanuit de MIRT gefinancierd. Vanwege een meningsverschil met de gemeente over de aanvaardbaarheid van de risico's wilde het Rijk geen risico's dragen. De gemeente fungeerde als politiek opdrachtgever en risicodragende instantie. De definitieve projectbeslissing werd uitgesteld tot de afronding van de aanbestedingen, waarna in oktober 2002 het go/no-go-besluit werd genomen, dat dus ook als uitvoeringsbesluit kan worden aangemerkt. De gemeente besloot de expertise van het project niet binnen de eigen dienst te organiseren, maar het adviesbureau Noord/Zuidlijn in te huren. Het eigen projectbureau Noord/Zuidlijn werd verantwoordelijk voor de aansturing van het project – en dus ambtelijk opdrachtnemer, dat op zijn beurt als opdrachtgever voor het adviesbureau en de aannemers moest opereren. De Dienst Infrastructuur en Verkeer en Vervoer (DIVV) fungeerde formeel als ambtelijk opdrachtgever, maar was feitelijk nauwelijks betrokken. Daarmee werd het projectbureau in sterke mate direct door de wethouder en het college van B&W aangestuurd. De bestuurlijke juridische dienst was intensief bij de advisering van het projectbureau betrokken, terwijl deze tevens een toetsende taak vervulde.

Noord/Zuidlijn

Vanaf 1989 is sprake van een Amsterdamse Noord/Zuidlijn. In de jaren negentig stelt de gemeenteraad achtereenvolgens het besluit tot 'gedeeltelijke vaststelling van een definitief programma van eisen' (mei 1995), en het aanlegbesluit (november 1996) vast. In 1997 is de opkomst bij een referendum in de gemeente Amsterdam onvoldoende om de geplande uitbreiding van het metronet tegen te houden. In juni 2000 stelt de Tweede Kamer de subsidiebeschikking vast. Inmiddels is dan al begonnen met de uitvoering van de noodzakelijke tijdelijke maatregelen, en de aanbesteding wordt gestart. In oktober 2002 volgt een definitief go-besluit. Na gunning van de verschillende stations en delen van het traject, start de bouw in april 2003.

In 2009 buigt de Commissie-Veerman zich over de vraag of het bestuurlijk nog te verantwoorden is om het project voort te zetten. Het project wordt geplaagd door technische tegenslagen, zoals de verzakking van woningen op de Vijzelgracht, en een opeenvolging van budgetoverschrijdingen. In februari leidt dit tot een bestuurscrisis in de gemeente: de wethouder stapt op en B&W vragen Veerman hoe het verder moet. Ruim een half jaar later constateert de Commissie-Veerman dat stoppen geen optie (meer) is: "Doorgaan is volgens de Commissie als saldo van baten en kosten beter dan stopzetting of halve aanleg" (persbericht 4 juni 2009). De gemeenteraad neemt de adviezen van de commissie over. Op dit moment is de verwachting dat de exploitatie van de lijn vanaf najaar 2017 kan plaatsvinden.

Conclusie: de uitvoeringsopdracht als cluster van besluiten

Samenvattend kan worden gesteld dat de sturingsrelaties in de verschillende projecten sterk uiteenliepen. Voor de 'droge' rijksprojecten waren de sturingslijnen eenduidig. De uitvoeringsbeslissing was gestandaardiseerd en goed ingebed in organisatorische en wettelijke procedures. Voor het programma van Ruimte voor de Rivier geldt dat de uitvoeringsbeslissing buiten de lijn van Rijkswaterstaat was georganiseerd en dat er andere overheden als opdrachtgever bij betrokken waren: overheden met eigen voorkeuren, andere werkwijzen en minder expertise op het terrein van techniek en projectmanagement. De sturingsrelaties moesten op maat worden vormgegeven, maar de strakke regie door het projectbureau Ruimte voor de Rivier leidde tot een heldere systematiek. De eisen aan het project- en uitvoeringsbesluit waren streng en werden scherp bewaakt, strakker dan binnen het gewone RWS-regime gebruikelijk was. Voor de beide gebiedsgerichte projecten geldt dat de sturingsrelaties specifiek waren ontworpen voor deze unieke projecten, ze waren relatief complex en kenden veel interfaces.

Onze analyse van sturingsrelaties en van besluiten tot uitvoering in de diverse projecten leert het volgende. In de verschillende projecten in de diverse sectoren troffen wij grote verschillen aan. Bij rijksprojecten die door Rijkswaterstaat getrokken worden, is het officiële uitvoeringsbesluit een formeel ambtelijk document. Maar dit ambtelijk document staat niet op zichzelf. Het verwijst naar gedetailleerde politieke besluiten en is ingebed in een breder geheel van organisatorische en soms ook wettelijke procedures. Project- en uitvoeringsbesluiten in de twee lokale gebiedsgerichte projecten zijn geen formele figuren. Er kan zelfs over getwist worden welk besluit als een formele figuur kan worden aangemerkt.

In alle gevallen geldt dat de uitvoeringsopdracht feitelijk in een reeks van naar elkaar verwijzende besluiten is neergelegd, die samen een arrangement van kaders en richtlijnen vormen. Zo'n arrangement kan bestaan uit het 'politieke' besluit (PKB, OTB, subsidiebeschikking), bestuursovereenkomsten als uitvoeringsbesluit (BUOK), ambtelijke (interne) uitvoeringsbesluiten (RWS), nadere bestuursovereenkomsten en samenwerkovereenkomsten (SOK/ROK) en contracten met aannemers. Het figuur op pagina 31 geeft op generiek niveau dit samenstel van besluiten weer. In elk specifiek project kan dit samenstel er anders uitzien.



Het samenstel van besluiten die de opdracht tot uitvoering van een project bepalen

MIRT Spelregelkader: project- en uitvoeringsbeslissing

Infrastructuur (hoofdwegen, landelijke spoorwegen, (hoofd)vaarwegen, grote regionale/ lokale verkeers- en vervoersprojecten), natte infrastructuur, natuur en ruimtelijke projecten.

Bestuursrechtelijke procedures

Tracé/MER procedure voor infrastructuur; bestemmingsplanprocedure voor woningbouw; WOW-procedure voor waterkering etc.

Bestuursovereenkomsten

(Raam)afspraken over samenwerking of mede-opdrachtgeverschap met/tussen lokale, regionale stakeholders.

Ambtelijke opdrachten

RWS: uitvoeringsbesluit;
ProRail: beschikking; gemeente

Uitvoeringsopdracht

Afsluitend concluderen wij dat hét besluit tot uitvoering eigenlijk niet bestaat. Daarom spreken we in het vervolg over 'uitvoeringsopdracht'. Daarmee verwijzen wij naar de verzameling van besluiten die 1 gezamenlijk de opdracht voor projectuitvoering bepalen.



DURA VERMIER

XXX
Noord-Zuidlijn

SATURN

ZUBLIN

HANSMAAN

Hoofdstuk 4

De inhoud: wat is een goede uitvoeringsopdracht?

Wat vonden opdrachtgevers en opdrachtnemers bij de onderzochte grote infrastructuurprojecten van de kwaliteit van de opdracht tot projectuitvoering waarmee ze werkten? Allereerst geven we een overzicht van de mate waarin uitvoeringsopdrachten als goed werden gekwalificeerd. Vervolgens geven we weer wat volgens opdrachtgevers en opdrachtnemers aan deze opdrachten waardevol was, wat er knelde en wat er ontbrak. Hoewel respondenten op veel punten vergelijkbare eisen aan uitvoeringsopdrachten stelden, waren niet alle antwoorden eensluidend en stonden sommige eisen met elkaar op gespannen voet. Blijkbaar spelen er bij uitvoeringsopdrachten dilemma's. Op een aantal van deze dilemma's gaan wij aan het slot van dit hoofdstuk in.

Waren de uitvoeringsopdrachten goed?

Onze respondenten beoordeelden de meeste uitvoeringsopdrachten in de onderzochte projecten desgevraagd als niet-probleematisch. In het vorige hoofdstuk is gebleken dat de inhoud van die opdracht in uiteenlopende documenten en besluiten is vastgelegd. In deze besluiten zijn afspraken vastgelegd over de inhoudelijke scope, de maatregelen, de technisch-inhoudelijke randvoorwaarden, het budget, de planning, de risicoverdeling (in termen van tijd, geld en kwaliteit), de risicoreserveringen, het omgevingsmanagement, de projectorganisatie, de verdeling van verantwoordelijkheden, de kosten en risico's tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers, de afstemmingrelaties tussen mogelijke andere opdrachtgevers en opdrachtnemers, de rapportage- en informatieverplichtingen.

Bij de lokale gebiedsgerichte projecten leverden de uitvoeringsopdrachten althans op enig moment problemen op. Bij de BUOK in 2005 ontbrak een duidelijke scope en was de projectinhoud nog niet volledig uitgekristalliseerd. Volgens ProRail 'zat het spoor niet goed in het besluit'. Verder was de financiële dekking onvolledig en droeg de gemeente Delft alle risico's: het Rijk verschaftte een lump sum, maar wilde niet als mede-opdrachtgever optreden. Het gevolg was dat partijen het niet met elkaar eens werden over hoe de fase van de uitvoering ingegaan moest worden. Dat leidde tot heropening van het overleg en een

nieuwe uitvoeringsovereenkomst. In deze nieuwe overeenkomst werd de scope gesplitst en werd het Rijk verantwoordelijk voor de tunnel. De scope en de inhoud van het project werden duidelijker vastgesteld en er kwamen aanvullende financiële middelen. Daarmee waren de belangrijkste gebreken van deze uitvoeringsopdracht gerepareerd.

Bij de Noord/Zuidlijn speelde eveneens het probleem van de risico-overdracht van het Rijk naar de gemeente, waar de laatste in tegenstelling tot Delft meende de risico's wel te kunnen dragen. De randvoorwaarden die aan het project werden gesteld, waren knellend: de eis dat er niet gesloopt mocht worden en er geen bouwoverlast mocht ontstaan, leidde tot een riskante stapeling van technisch innovatieve werkwijzen. De scope specificeerde het tracé, de stations en de uitvoering ervan, inclusief het gebruik van boortechniek. Het risicomangement schoot tekort, o.a. door gebrek aan oog voor de interface en te lage risico-reserveringen. Ook ontbrak er zicht op hoe de markt zich ontwikkelde. De aanbestedingen leidden tot uitkomsten met in financieel opzicht open einden. Ook de capaciteit en expertise van de projectorganisatie waren niet op orde. Een probleem daarbij was dat de informatievoorziening aan de gemeenteraad onduidelijk was. Zo ontstond er verwarring over de vraag of het project verzekerd was of niet en werd gesteld dat het project 'Herweijer-proof was'- waarmee bedoeld werd dat de scope vaststond - hetgeen niet het geval was. Het uitvoeringsbesluit was met andere woorden niet dusdanig gestructureerd dat kon worden vastgesteld of de zaken die bij aanvang van een project geregeld moeten zijn, dat ook daadwerkelijk waren. Vandaar dat de gemeentelijke enquêtecommissie constateerde dat dit go/no-go-besluit niet in deze vorm aan de gemeenteraad had mogen worden voorgelegd.

De onderzochte projecten laten een gevarieerd beeld zien van de kwaliteit van uitvoeringsprojecten die met name bij de lokale projecten problemen opleverde. Zeker in het geval van de Spoorzone Delft wil dat niet zeggen dat ze in alle opzichten tekortschoten. De constatering bij rijksprojecten dat uitvoeringsbesluiten niet als problematisch werden ervaren, is bovendien wat mager. Niet-problematisch is nog verre van

ideaal. Om de sterke en zwakke kanten van de uitvoeringsopdrachten scherper in beeld te krijgen, presenteren we hieronder de antwoorden van de opdrachtgevers en opdrachtnemers op de vraag wat ze aan de uitvoeringsopdrachten als waardevol ervoeren, wat er knelde en wat er ontbrak. Daarbij geven we tevens aan in hoeverre deze kenmerken in de verschillende projecten zich volgens onze waarneming ook feitelijk voordeden. Omdat wat als waardevol werd ervaren spiegelbeeldig kan zijn aan hetgeen men als knellend of een gemis zag, is ondanks ons streven deze te minimaliseren, een zekere overlap tussen de genoemde kenmerken in de drie categorieën niet uit te sluiten.

De inhoud van de uitvoeringsopdracht: wat is waardevol?

Onze respondenten noemen de volgende kenmerken van de uitvoeringsopdracht waardevol:

1. Specificatie van het project resulterend in een 'maakbaar plaatje'

Dit vereist een duidelijke formulering van de opdracht, een heldere taakverdeling en een voldoende uitgewerkte specificering, inclusief een risicoanalyse, middelen (tijd, geld, organisatie etc). Dit aspect van de uitvoeringsopdracht werd vrijwel door alle respondenten onderschreven, het maakt kennelijk deel uit van de essentialia van een goede opdracht. De gang van zaken rond de Spoorzone Delft en de Noord/Zuidlijn onderschrijft dit ook. Een interessante constatering daarbij is dat veel respondenten aangaven in plaats van een detail-ontwerp liever twee A4'tjes met 'scherpe' afspraken of 'kaders' te ontvangen die vooral rollen en verantwoordelijkheden verdelen, heldere ijkpunten geven en tegelijkertijd ruimte laten om in de uitvoering flexibel te kunnen opereren. Bij de onderzochte rijksprojecten hadden de ambtelijke opdrachten ook inderdaad een beperkte omvang. Maar ze verwezen naar omvangrijke boekwerken waarin de inhoud van het project in het kader van de geldende bestuursrechtelijke procedures (Tracéwet, PKB) tot op detail vastgelegd werd. In dit opzicht is de afstand tussen praktijk en ideaal nog betrekkelijk groot.

2. Vastgelegde wensen van politieke, bestuurlijke en andere stakeholders

Bij Ruimte voor de Rivier wordt nadrukkelijk getracht met lagere overheden vooraf afspraken in bestuurlijke overeenkomsten en vergunningsintenties vast te leggen, om de werkzaamheden tijdens de realisatiefase voorspoedig te laten verlopen. Bij het project Maasvlakte-Vaanplein werd dit als een cruciale voorwaarde gezien gegeven de keuze om het project als een langlopend DBFM - contract in de markt te zetten. Latere scopewijzigingen zijn dan uitgesloten. Ook bij de Hanzelijn werd dit als een belangrijk voordeel genoemd. Het aanvullende Tracébesluit voor het traject Hattem-Zwolle, waar bij nader inzien voor een tunnel in plaats van een brug werd gekozen, werd gezien als een gevolg van het niet goed doen van het huiswerk in de voorbereiding. Overigens gaven diverse respondenten aan scopewijzigingen positief te beoordelen: ze kunnen tot kwaliteitsverbeteringen leiden. Zaak is dat ze de uitvoering niet in gevaar brengen.

3. Politiek opdrachtgeverschap op afstand gezet

Wettelijke procedures arrangeren de relatie met vertegenwoordigende organen en zetten de politiek feitelijk op afstand. Bij een gepolariseerd project is dat geen garantie voor het uitblijven van bemoeienis, zoals de Betuweroute leerde, maar bij gewenste projecten zoals de Hanzelijn en Maasvlakte-Vaanplein helpt het wel, hoewel ook de Hanzelijn een late politieke bemoeienis niet bespaard bleef. Bij de gebiedsgerichte projecten ontbreken deze wettelijke procedures, maar zijn er wel ambtelijke en privaatrechtelijke constructies die dat kunnen bewerkstelligen. Bij Delft is daarom bewust voor de figuur van de OBS gekozen, om het probleem van het bestellen van gouden kranen door lokale bestuurders te voorkomen en de projectaansturing 'wethouder-proof' te maken. Bij de Noord/Zuidlijn werd het inhoudelijke projectmanagement weliswaar uitbesteed, maar de aansturing van het project vond plaats vanuit het gemeentelijk projectbureau. Omdat de ambtelijke dienst die formeel het ambtelijk opdrachtgeverschap vervulde, in de praktijk die rol niet oppakte, waren de lijnen tussen het projectbureau en de wethouder en het college kort. Daardoor is het moeilijk het project bedrijfsmatig aan te sturen en tussentijdse politieke wensen buiten de deur te houden.

4. Arrangement voor het omgaan met beleidsdynamiek

Enkele van onze respondenten wezen op het belang van het opnemen van afspraken over het omgaan met veranderingen. Bij Ruimte voor de Rivier gebeurde dat door de Directeur-Generaal Water mede-opdrachtgever te laten zijn. Zo werd er een afstemmingsrelatie gecreëerd waarin informatie over veranderingen van beleid doorkomt en afspraken kunnen worden gemaakt over hoe daarmee om te gaan.

5. Ruimte voor financiële verevening

In het kader van Ruimte voor de Rivier werd aangegeven dat afspraken over hoe om te gaan met budgetten die overblijven, de projectuitvoering erg kunnen helpen. Op die manier worden prikkels gecreëerd om efficiencywinsten te boeken, waarmee tegenvallers elders opgevangen kunnen worden. Dat kan binnen een project zijn, maar het zou ook kunnen gaan om vereveningsmogelijkheden tussen projecten of binnen een groter programma. Binnen het programma van Ruimte voor de Rivier bestaat die ruimte.

6. Een optimale scope

Bij het Maasvlakte-Vaanplein is tijdens de planvorming gekozen het hele tracé als één werk aan te besteden en bovendien ook het onderhoud daarbij te betrekken. De achterliggende overweging was dat op deze manier zo min mogelijk interfaces werden gecreëerd, hetgeen de samenhang en de kwaliteit van het project ten goede komt. Bij de Spoorzone Delft is men er in tweede instantie toe overgegaan om de scope van het project juist op te splitsen: er is een tunnelscope waarvoor het Rijk opdrachtgever is en een stadse scope waarvoor de gemeente Delft het risico draagt. Deze splitsing leidde tot een realistischer risicoverdeling in het project tussen Rijk en gemeente. Wel ontstonden hierdoor interfaces die afgestemd moesten worden.

De inhoud van de uitvoeringsopdracht: wat knelt?

Uit onze interviews komt naar voren dat uitvoeringsopdrachten op een aantal punten als knellend werden ervaren.

1. Beperkte organisatorische inbedding

Binnen Rijkswaterstaat zijn de ambtelijke opdrachten goed ingebed in de bestaande wettelijke en organisatorische procedures. Het instrument wordt uitgeëvolueerd genoemd, hetgeen ook blijkt uit de geringe administratieve last die ermee gemoeid is. Op het niveau van specifieke projecten wordt in het programma van de Ruimte voor de Rivier de programmastructuur als een complicerende factor ervaren. Het is een manier van werken binnen RWS die toch weer afwijkt van wat er normaliter binnen de lijn gebruikelijk is, waarbij niet steeds duidelijk is wat binnen het programma en wat binnen RWS geregeld moet worden.

2. Belemmerende wettelijke procedures en interne regels

Binnen veel projecten werd gezocht naar mogelijkheden met functionele specificaties te werken en vroegtijdig met de marktbenadering aan te vangen, om snel na het afgeven van het projectbesluit en de ambtelijke opdracht contracten te kunnen gunnen. In tegenstelling tot de verwachting worden hier Europese aanbestedingsrichtlijnen niet als probleem gezien. Wel is het zo dat wettelijke procedures (Tracé- en PKB-procedures) en interne RWS-regels de mogelijkheden belemmeren om functioneel te specificeren en eerder met de marktbenadering aan te vangen.

3. Eerdere keuzen ten aanzien van onder andere de sturingsvisie

Bij de Spoorzone Delft was er op een gegeven moment aan de kant van de wethouder behoefte om de gekozen aansturingrelatie te herzien. Nu was het juist de bedoeling van het gekozen arrangement om wethouder-proof te zijn, maar in de realiteit leidde dat toch tot spanningen. Omdat het gekozen arrangement niet makkelijk aan te passen was, werd onder meer de wijze van overleg binnen de gecreëerde platforms aangepast en werden opleveringsprotocollen voorgesteld, om de invloed van de gemeente te versterken.

4. Financiële verplichtingen bij veranderende marktsituatie

Door de negatieve ontwikkelingen op de onroerendgoedmarkt wilde de private ontwikkelaar van het stadse deel heronderhandelen over de contractueel afgesproken contingenten. Aangezien de gemeente Delft de inkomsten uit dit projectonderdeel nodig had om de bijdrage aan de tunnel te kunnen opbrengen, wenste zij de projectontwikkelaar aan het contract te houden.

De inhoud van de uitvoeringsopdracht: wat ontbreekt er?

Uit ons onderzoek komt naar voren dat in een aantal gevallen de volgende zaken door onze respondenten werden gemist:

1. Een realistische en heldere risicoverdeling

In de meeste projecten slagen betrokkenen erin tot een adequate risicoverdeling te komen. De constructie van een lump sum bij Spoorzone Delft en de Noord/Zuidlijn resulteerde in de overdracht van alle risico's naar de gemeenten. Voor gemeenten was dit verleidelijk omdat tegelijkertijd het budget beschikbaar kwam dat nodig was om het project te realiseren. In Delft realiseerde men zich dat dit geen realistische risicoverdeling was, en wist men het Rijk te bewegen het risico voor de tunnel die een schakel vormde in het nationale spoornet terug te nemen. Andere respondenten wezen op het risico van medefinancierende gemeenten, die zelf geen risico dragen maar bij elke tegenslag in het project wel dreigen hun bijdrage terug te trekken. Niet precies benoemde en niet-goed toegedeelde risico's leiden tot door- en afschuifgedrag.

2. Procesafspraken: afspraken over hoe met relaties en onverwachte ontwikkelingen om te gaan

Hoewel er in de ambtelijke opdracht en aanpalende bestuursovereenkomsten afspraken gemaakt worden over taak-, rol- en risicoverdeling, stellen onze respondenten dat afspraken over hoe partijen met elkaar omgaan, hoe zij bijvoorbeeld in geval van conflicten zullen handelen, grotendeels ontbreken. Ook ontbreken afspraken over hoe om te gaan met veranderende omstandigheden of gewijzigde

inzichten, of de wens uit te treden. Er zijn ook geen afspraken over hoe met scopewijzigingen om te gaan. Deze worden meestal buiten het project om op politiek niveau geagendeerd. Projectdirecteuren zoeken oplossingen blijkbaar liever binnen de projectscope, wat niet altijd mogelijk is of de kwaliteit van het project onder druk kan zetten. De vraag is of afspraken over hoe voorstellen tot scopewijzigingen kunnen worden geagendeerd en behandeld niet tot een hogere projectkwaliteit kunnen leiden. Tegelijkertijd wordt er door een aantal van onze respondenten aan toegevoegd dat niet alle 'zachte' projectmanagementaspecten, waaronder culturele aspecten, in regels vastgelegd moeten worden. Dat leidt tot een formalisering, terwijl er ook sprake dient te zijn van onderling vertrouwen.

3. Afspraken over informatie-uitwisseling en rapportage.

Bij afspraken met opdrachtgevers over de wijze van rapportage worden veelal geen afspraken gemaakt over de principes op basis waarvan men communiceert. Tijdens de projectuitvoering blijkt dat dan de ene partij vooral vooruitkijkt en het wil hebben over hoe problemen worden opgelost, terwijl de andere partij juist wil terugkijken om na te gaan wat er fout ging en wie er schuld heeft. Ook kunnen opvattingen uiteenlopen over wat opdrachtnemers aan opdrachtgevers dienen te rapporteren. Door hierover afspraken te maken kunnen verwachtingen op elkaar afgestemd worden.

4. Een lifecycle-benadering: aandacht voor onderhoud en beheer.

Bij de Spoorzone Delft werd gesteld dat het 'beton' goed in de scope zat, maar dat dat minder gold voor de spoortechnische scope. Ook de afstemming met de gemeente voor wat betreft onderhoud en beheer ontbrak. De betrokkenheid van gebruikers en onderhouds-afdelingen bij de planvorming en realisatie was aanvankelijk beperkt en kwam laat op gang. Ditzelfde gemis werd bij de projecten rond Ruimte voor de Rivier geconstateerd: als verbeterpunt werd het volgen van een lifecycle-benadering genoemd, waarin ook het beheer en onderhoud kunnen worden geregeld. Aangezien dat niet in de systematiek van RWS zit, wordt dat nu voor wat betreft RvR

voor lief genomen. Deze afstemming moet achteraf tot stand worden gebracht. Bij andere overheden probeert men deze risico's af te kopen. Overigens speelt dit probleem niet bij de DBFM - contracten rond de Tweede Coentunnel en Maasvlakte-Vaanplein voor wat betreft het onderhoud. Dat risico is overgedragen aan het private consortium. Waar het beheer van bijvoorbeeld wegen in handen van Rijkswaterstaat blijft, is er wel een afstemmingsrelatie die geregeld moet worden.

Overzicht van de oordelen van respondenten over de uitvoeringsopdracht

waardevol	knellend	ontbreekt
<ul style="list-style-type: none"> • Maakbaar plaatje inclusief risico-analyse, heldere taakverdeling met bondige opdracht; • Wensen politici/ bestuurders, stakeholders zijn vastgelegd; • Optimale scope: integraal of 'opknippen'; • Politieke sturing is op afstand geplaatst; • Afspraken over hoe om te gaan met beleidsdynamiek. 	<ul style="list-style-type: none"> • Onvoldoende organisatorische inbedding; • Wettelijke procedures en huisregels van de moederorganisatie; • Eerdere keuzen die tot inflexibiliteit leiden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Realistische risicoverdeling; • Procesafspraken over hoe om te gaan met relaties en veranderingen; • Rapportage-afspraken; • Afspraken over betrekken onderhoud en beheer.

Nadere analyse: wat is een goede uitvoeringsopdracht?

Indien we de manier bekijken waarop onze respondenten hun uitvoeringsopdracht ervaren en beoordeeld hebben, vallen enkele zaken op.

1. Enerzijds wordt het van groot belang geacht dat de uitvoeringsopdracht een maakbaar plaatje oplevert, waarin de opdracht en de risico's gespecificeerd zijn, zodat de uitvoerder weet waar hij aan toe is. Ook wordt het belangrijk geacht dat de wensen van politici, andere bestuurders en stakeholders vastgelegd zijn, zodat zich later geen wijzigingen in de opdracht voordoen. Tegelijkertijd is er de wens dat de opdracht op hoofdlijnen omschreven wordt, en dat er sprake van flexibiliteit is, zodat de uitvoering over speelruimte beschikt om naar eigen inzicht op onverwachte ontwikkelingen in te springen. In de praktijk is er overigens een afstand tussen de roep om een globale opdracht op hoofdlijnen en de realiteit van gedetailleerde projectopdrachten met de omvang van boekwerken. Al met al lijkt het erop dat betrokkenen tegengestelde eisen aan de projectopdracht stellen; deze moet gespecificeerd zijn, maar tegelijkertijd ook ruimte laten.
2. Enerzijds is er de wens de politiek op afstand te zetten. Anderzijds wordt ook waarde gehecht aan het dusdanig organiseren van de opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie dat wijzigingen in politieke voorkeuren en beleid voortdurend kunnen worden afgestemd. Waar deze arrangementen ontbreken, zoals bij de Spoorzone Delft, blijkt de keuze de politiek op afstand te hebben als knellend ervaren te worden. Het blijkt moeilijk de politiek op afstand te houden wanneer die dat niet wil. Kortom, ook hier is sprake van tegengestelde wenselijkheden: de politiek op afstand, maar tegelijkertijd de behoefte aan voortdurende afstemming met de politiek.
3. In sommige projecten is de keuze gemaakt voor een brede scope van het project, zodat een integrale projectontwikkeling mogelijk is, zoals bij de Maasvlakte-Vaanplein, waarbij zo veel mogelijk interfaces worden vermeden. Elders, bijvoorbeeld bij de Spoorzone Delft, wordt

gekozen voor het opknippen van het project om de beheersbaarheid te vergroten en risico's bij de juiste actoren te plaatsen. Klaarblijkelijk is er geen optimale scope, maar is het afhankelijk van het project of de voorkeuren van de betrokkenen hoe het project afgebakend wordt.

4. Het ontbreken van procesafspraken ten aanzien van de wijze waarop betrokkenen met elkaar omgaan en waarop met onverwachte gebeurtenissen en informatie-uitwisseling wordt omgegaan, wordt als een gemis gezien. Tegelijkertijd waarschuwt men ervoor alles in afspraken vooraf te willen vastleggen. Onze observatie is evenwel dat er een discrepantie is tussen de gedetailleerdheid van inhoudelijke specificaties en het vrijwel ontbreken van procesregels.

Deze tegengestelde verwachtingen over de uitvoeringsopdrachten kunnen op verschillende wijzen verklaard worden. Het zou kunnen zijn dat opdrachtgevers en opdrachtnemers tegenstrijdige eisen stellen en alles tegelijk willen. Misschien zijn de verschillen terug te voeren op tegengestelde belangen tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers. Het is echter ook denkbaar dat niet elke projectleider of elke opdrachtgever dezelfde opvatting heeft. In de verschillende projecten zijn tenslotte ook uiteenlopende keuzen gemaakt. Deze inventarisatie brengt ook aan het licht dat er ten aanzien van de inhoud van uitvoeringsopdrachten dilemma's in het spel zijn. Er kunnen uiteenlopende keuzen gemaakt worden, die elk in een bepaald opzicht voordelig zijn, maar ook nadelen kennen. Er is niet simpelweg één ideaal uitvoeringsbesluit. Er zijn keuzemogelijkheden die afhankelijk van projectkenmerken, omstandigheden en voorkeuren van partijen anders kunnen uitvallen. Aan kwaliteit kan gewonnen worden als deze keuzen bewust worden gemaakt. Explicitering van deze dilemma's draagt bij aan het bewust afwegen van keuzen, in plaats van de uitvoeringsopdracht als niet-probleematisch te beschouwen.

Bij wijze van samenvatting schetsen wij vier, op de inhoud van de uitvoeringsopdracht betrekking hebbende dilemma's:

Het dilemma tussen gespecificeerde, gedetailleerde projectopdrachten en globale projectopdrachten op hoofdlijnen

	Gespecificeerde opdracht	Globale opdracht op hoofdlijnen
Voordelen	<ul style="list-style-type: none"> • Maakbaar plaatje, reductie onzekerheden en stabilisering omgeving; 	<ul style="list-style-type: none"> • Manoeuvrerruimte projectmanagement op basis van expertise, past bij innovatieve en nieuwe opvattingen over opdrachtgeverschap;
Nadelen	<ul style="list-style-type: none"> • Geringe flexibiliteit; beperkt optimaal gebruik expertise van partijen in uitvoering, bemoeilijkt toepassen innovatieve contractvormen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Onzekerheid en niet gepreciseerde verwachtingen.

Het dilemma tussen het op afstand zetten van de politiek versus het arrangeren van de relatie met politici en beleidsmakers

	Politiek op afstand	Arrangeren relaties
Voordelen	<ul style="list-style-type: none"> • Beperkt tussentijdse wijzigingen; 	<ul style="list-style-type: none"> • Biedt mogelijkheid tot tussentijdse afstemming;
Nadelen	<ul style="list-style-type: none"> • Politiek bemoeit zich er toch mee; sturingsvisies veranderen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kan tot voortdurende interventies leiden; problematisch als projectleider geen tegenspel kan geven.

Het dilemma tussen integrale scope versus het 'opknippen' van het project

	Integrale scope	Opknippen
Voordelen	<ul style="list-style-type: none"> • Beperkt interfaces, legt risico's bij uitvoerder, maakt integrale oplossingen mogelijk; 	<ul style="list-style-type: none"> • Bevordert beheersbaarheid en legt risico's bij juiste partijen;
Nadelen	<ul style="list-style-type: none"> • Binnen het project wordt toch weer geknipt; creëert afhankelijkheden van een uitvoerende partij. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bemoeilijkt integrale oplossingen; vereist management van interfaces door opdrachtgever.

Het dilemma tussen procesafspraken maken en kaarten zetten op een goede projectcultuur

	Procesafspraken	Projectcultuur
Voordelen	<ul style="list-style-type: none"> • Leidt tot afstemming van verwachtingen en explicitering van 'zachte' projectmanagement-aspecten; 	<ul style="list-style-type: none"> • Flexibel, doet een beroep op het vertrouwen van betrokkenen;
Nadelen	<ul style="list-style-type: none"> • Risico van formalisering. 	<ul style="list-style-type: none"> • In de praktijk worden deze zaken ondergesneeuwd door de 'harde' projectaspecten; vrijblijvend; verwachtingen worden niet gemanaged.

1200 m



Ring Amsterdam

Volendam
Amersfoort

A10 noord



Hoofdstuk 5

Observaties ten aanzien van het proces

Onze interviews boden behalve op de inhoud en kwaliteit van de uitvoeringsopdracht ook zicht op het proces waarin deze tot stand zijn gekomen. Zo ontstaat een beeld van de omgeving waarin uitvoeringsopdrachten worden geformuleerd en de factoren die op de kwaliteit ervan van invloed zijn. Hieronder gaan we op drie aspecten van het totstandkomingsproces in: de inbreng van kennis over de uitvoering tijdens de projectvoorbereiding, de afweging tussen uitvoerbaarheid en draagvlak in een go/no-go-moment en de overdracht van risico's.

De inbreng van kennis over de uitvoering in het proces van projectvoorbereiding

Voor de kwaliteit van de uitvoeringsopdracht is het van belang dat bij de voorbereiding van de projectopdracht op de uitvoerbaarheid ervan gelet wordt. Een 'koude las' tussen de planvorming en uitvoering kan resulteren in een opdracht die niet uitvoerbaar is. Integraal projectmanagement is gericht op het overbruggen van de afstand tussen planvorming en uitvoering. Het gaat hierbij om het meenemen van opgedane kennis tijdens de planvorming naar de uitvoering. Maar hoe wordt uitvoeringskennis betrokken in de voorbereiding van de besluiten die later gezamenlijk de uitvoeringsopdracht gaan uitmaken?

Ons onderzoek liet daarbij een wisselend beeld zien. Bij RWS is die continuïteit door wettelijke en intra-organisatorische procedures en de professionaliteit van ambtelijke projectleiders gewaarborgd. Daarbij is in een aantal gevallen wel sprake van een aparte projectorganisatie die de planvorming trekt en die de opdracht heeft het project voor te bereiden en door de organisatorische en wettelijke procedures te loodsen. Deze organisatie heeft een andere oriëntatie en andere expertise en vaardigheden dan een uitvoeringsorganisatie. De vraag blijft hoe precies op de uitvoering geanticipeerd wordt, en of dat op een voldoende en adequate wijze gebeurt. In het geval van de Maasvlakte-Vaanplein gebeurde de voorbereiding vanuit een duidelijke filosofie, voortbouwend op de ervaringen met andere, soortgelijke projecten. Omdat er gekozen werd voor een DBFM-contract voor een langere periode, dienden alle risico's in het voortraject zo veel mogelijk te worden afgedicht en moest er een

zo helder mogelijke opdracht aan de uitvoerders worden meegegeven. Deze ervaring werd door ervaren projectmedewerkers, betrokken bij de uitvoering van eerdere projecten, ingebracht en aangevuld met extern ingehuurd expertise en uitkomsten uit marktconsultaties met betrokken private partijen. Een complicatie is wel dat de toekomstige ambtelijk projectleider op het moment van voorbereiding niet bekend is en dat dat gegeven de looptijden van de voorbereiding bij dit soort projecten moeilijk anders kan.

Bij andere projecten was er sprake van een actieve betrokkenheid van uitvoerders. ProRail bereidde de beschikkingaanvraag voor de Hanzelijn voor en daarmee de beschikking en dus de eigen uitvoeringsopdracht. In Delft werd het project door de toekomstige ambtelijk opdrachtgever, de dienst Stadsontwikkeling, voorbereid. Dit betekende dat er oog was voor de consequenties van het project voor de gemeentelijke organisatie. Daar is het waarschijnlijk ook aan te danken dat de risicoverdeling met het Rijk werd herzien. Dit in tegenstelling tot de gang van zaken rond de Noord/Zuidlijn in Amsterdam. De analyse van de enquêtecommissie laat zien dat de projectorganisatie die het project voorbereidde en door de besluitvorming loodste, er niet in slaagde tijdig de draai naar de uitvoering te maken. Dat hield in dat de focus binnen die organisatie onvoldoende op uitvoeringskwesaties gericht was en dat de expertise en vaardigheden die daarvoor nodig waren binnen de organisatie ontbraken. Een kwalitatief goede uitvoeringsopdracht stelt dus voorwaarden aan de organisatie.

Uitvoerbaarheid en draagvlak afwegen in een pressurecooker

Een besluit tot uitvoering van een project wordt wel voorgesteld als een go/no-go-moment in een rationeel stappenplan waarbij de uitvoerbaarheid van de opdracht wordt getoetst. Dit mechanisme is in de praktijk niet overal even sterk ontwikkeld. Een uitvoeringsopdracht is niet altijd bestand tegen krachten die een project tegen wil en dank willen realiseren. Een projectorganisatie opereert in een krachtenveld waarin enerzijds de uitvoerbaarheid van het project moet worden gewaarborgd, maar waarin het tegelijkertijd de missie van de project-

organisatie is het project tot stand te brengen en door de politieke besluitvormingsarena's te loodsen. Het creëren van draagvlak voor een project staat op gespannen voet met het verkennen en vooraf uitdiepen van risico's. Als deze spanning zich voordoet in een situatie met een sterk stuwende coalitie, is het denkbaar dat de uitvoerbaarheid onder druk komt te staan. In zo'n arena is de ontvankelijkheid voor het bespreken van risico's die bij de uitvoering van het project aan de orde zijn, niet altijd even groot. Dit kan koren op de molen van de tegenstanders zijn. Vooral de voordelen van het project moeten in dit politieke spel breed uitgemeten worden (Flyvbjerg, Bruzelius, Rothengatter, 2003; Cachet et al., 1998).

De besluitvorming rond de Spoorzone Delft en de Noord/Zuidlijn laat zien dat besluitvorming een strijd is om de realisatie van het project, waarbij de uitvoerbaarheid in het gedrang kan komen. Voor Delft was in 2005 het aanvaarden van de risico's voor het project de enige manier om de realisatie ervan veilig te stellen. Bij de Noord/Zuidlijn speelde hetzelfde mechanisme. Bovendien leidde de beslissing om de aanleg van de metro per referendum aan de bevolking voor te leggen tot politieke toezeggingen zoals geen sloop en geen overlast. Dit resulteerde in een riskante tracékeuze en een even riskante stapeling van innovatieve technieken.

Bij deze projecten bleken de institutionele checks en balances niet sterk genoeg om een gebrekkige uitvoeringsopdracht te voorkomen. De enquêtecommissie van de gemeente Amsterdam geeft een beschrijving van de ontbrekende checks and balances: de haalbaarheid van het projectbesluit werd niet getoetst; de projectorganisatie was onvoldoende toegerust voor de betrokken risico's; de gevolgen van de contracten werden niet doorgrond; de risicoreserveringen waren onvoldoende; de gemeenteraad kon zijn controlerende taak niet vervullen door de kwaliteit van de beleidsinformatie. Bovendien nam de raad zelf aan de strijd deel en kon daardoor als institutie niet de uitvoerbaarheid bewaken.

Het overdragen van risico's

De formele functie van een uitvoeringsbesluit als toetsmoment wordt verder verzwakt door de neiging risico's aan anderen over te dragen. Zowel in het geval van de Spoorzone Delft als bij de Noord/Zuidlijn droeg dat bij aan het uitschakelen van checks and balances, gericht op het bewaken van de uitvoerbaarheid van het project, resulterend in het totstandkomen van uitvoeringsopdrachten die vooral ingegeven waren door de wens het project veilig te stellen. Dat het ook anders kan, laat het programma Ruimte voor de Rivier zien. Daarin opereerde het Rijk juist als mede-opdrachtgever die lagere overheden ondersteunt bij het managen van risico's. Het programmabureau organiseert, faciliteert en bewaakt interactieprocessen tussen betrokken opdrachtgevers waarin kennis en werkwijzen worden ingebracht om tot een goede uitvoeringsopdracht voor de betrokken projecten te komen.

Deze analyse van het proces waarbinnen uitvoeringsopdrachten tot stand komen, laat zien dat de karakteristieken van dit proces in sterke mate de kwaliteit van de uitvoeringsopdracht kunnen beïnvloeden. Ook in dit proces worden aan betrokken partijen uiteenlopende eisen gesteld, die het niet makkelijk maken de uitvoeringsopdracht vanuit uitvoeringsoptiek te optimaliseren. De analyse laat ook zien dat de complexiteit van dit proces groot is. Als gevolg daarvan is het niet altijd mogelijk de totstandkoming van de uitvoeringsopdracht te beheersen of te managen. Ook valt het op orde krijgen van de institutionele condities die voor een goede uitvoeringsopdracht cruciaal zijn, vaak buiten het bereik van de invloed van betrokken partijen. Voor zover partijen afwegingen kunnen maken ten aanzien van de totstandkoming van de uitvoeringsopdracht, moeten zij in een spanningsveld van tegengestelde wenselijkheden opereren. Wij vatten dit spanningsveld hieronder samen door het benoemen van drie op het proces van de totstandkoming van uitvoeringsopdrachten betrekking hebbende dilemma's, waar de betrokken partijen mee te maken hebben.

Het dilemma tussen het al of niet betrekken van uitvoerders bij de uitvoeringsopdracht

	Uitvoerders betrekken	Uitvoerders niet betrekken
Voordelen	<ul style="list-style-type: none"> • Gebruik van uitvoeringskennis; • Creëert een gevoel van mede-eigenaarschap onder uitvoerders; 	<ul style="list-style-type: none"> • Voorkomt bestendiging van het bestaande; • Reduceert interactiekosten;
Nadelen	<ul style="list-style-type: none"> • Zijn niet altijd bekend of beschikbaar; • Risico van coöptatie; draagt niet altijd bij aan politieke steun, innovatie of grootse ambities 	<ul style="list-style-type: none"> • Geringe aandacht voor uitvoerbaarheid en versterkt noodzaak communicatie met uitvoerders in latere fasen.



Het dilemma tussen draagvlak creëren en risico's verkennen

	Draagvlak creëren en weerstand overwinnen	Risico's verkennen
Voordelen	<ul style="list-style-type: none"> • Nodig om het project veilig te stellen en een stuwende coalitie te bouwen; 	<ul style="list-style-type: none"> • Nodig om tot een maakbaar plaatje te komen;
Nadelen	<ul style="list-style-type: none"> • Eenzijdige benadruking voordelen en opbrengsten; • Onderbelichting van kosten en risico's; • Checks and balances gericht op het bewaken van de uitvoerbaarheid uitschakelen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Compliceert projectrealisering door introductie van nieuwe thema's en actoren; • Maakt projectrealisatie kwetsbaar door aandacht voor kosten en risico's.

Het dilemma van risico's overdragen versus het delen van risico's

	Risico's overdragen	Risico's delen
Voordelen	<ul style="list-style-type: none"> • Reduceert complexiteit door uitvoeringsrisico's bij één partij neer te leggen; 	<ul style="list-style-type: none"> • Combineert kennis en vermogen om risico's te beheersen;
Nadelen	<ul style="list-style-type: none"> • Onzekerheid over de mate waarin die partij in staat is die risico's te dragen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Creëert interactiekosten en veronderstelt vermogen interactieproces te faciliteren.



Hoofdstuk 6

Conclusies

Onze analyse heeft laten zien dat het uitvoeringsbesluit niet bestaat. Evenmin bestaat een ideaal uitvoeringsbesluit. Ter voorbereiding van de projectuitvoering worden tal van besluiten genomen over 'wat' er gemaakt moet worden en overeenkomsten gesloten over 'hoe' de betrokken partijen tijdens de realisatie willen samenwerken. Dit samenstel van besluiten, overeenkomsten en opdrachten dat gezamenlijk de condities voor de uitvoering van een project bepaalt, hebben we de uitvoeringsopdracht genoemd. Onze respondenten zeiden opvallend vaak de ambtelijke opdracht (het sluitstuk van de uitvoeringsopdracht) als probleemloos te ervaren of deze slechts als formaliteit te zien.

We hebben de respondenten – opdrachtgevers en opdrachtnemers – gevraagd hoe zij de uitvoeringsopdracht – het totale pakket papier op hun bureau – waardeerden. Uit de antwoorden van de respondenten spreekt een sterke behoefte om de onoverzichtelijkheid (complexiteit) in en rond het project terug te dringen (beheersbaar te maken). Zij willen het ongewisse bestrijden met meer grip en controle. Dat komt onder andere tot uitdrukking in de behoefte van uitvoerders om een 'plaatje' te ontvangen dat maakbaar is, dat willen zeggen een ontwerp met bijpassende budget en planning. De wensen van politici, bestuurders en stakeholders moeten in dit maakbare plaatje zijn verwerkt. Veel belang wordt gehecht aan een uitvoeringsarrangement waarin de politiek op afstand is gezet, de taak-, rol- en risicoverdeling duidelijk zijn, de omgangsvormen helder en de principes zijn bepaald voor informatie-uitwisseling.

Tegelijkertijd constateerden wij ook verschillen in de oordelen tussen respondenten. Naast het pleidooi voor een 'maakbaar plaatje' is er ook de wens te sturen op hoofdlijnen of op hoofdlijnen aangestuurd te worden, gegeven de benodigde flexibiliteit in de uitvoering. Behalve de wens de politiek op afstand te zetten is er de behoefte aan arrangementen om met politici en beleidsmakers tijdens de uitvoering in gesprek te zijn. In sommige projecten is bewust gekozen voor een brede scope, in andere voor een inperking ervan. Sommigen missen procesafspraken, anderen waarschuwen ervoor alles te willen vastleggen.

Deze verschillen kunnen wijzen op uiteenlopende opinies en ervaringen van respondenten. Ook zijn belangentegenstellingen denkbaar. Wellicht willen respondenten anderen graag aan gedetailleerde regels gebonden zien en zelf graag over vrijheid van handelen beschikken. Voor ons zijn het indicaties dat er geen eenduidig antwoord is op de vraag wat een uitvoeringsopdracht tot een goede opdracht maakt. Er lijken dilemma's in het spel, waar verschillende oplossingen voor mogelijk zijn.

Ook in het proces waarin uitvoeringsopdrachten tot stand komen blijken partijen met dilemma's te worstelen. De uitvoerbaarheid blijkt in het go/no-go-moment onder druk te staan door de gelijktijdige wens het project te realiseren. Institutionele checks and balances zijn niet altijd evenwichtig ontwikkeld, het politiek-strategische krachtenveld staat het niet altijd toe en voor zover strategische keuzen aan de orde zijn, spelen er wederom dilemma's, zoals die ten aanzien van het al of niet betrekken van uitvoerders, het inzetten op draagvlak creatie of risicoanalyse en de verleiding risico's bij anderen neer te leggen.

De essentie van dilemma's als deze, met bijbehorende afwegingen en onzekerheden, is dat ze niet eenduidig of eenmalig zijn op te lossen. Daarom zijn de uitvoeringsopdrachten ons inziens fundamenteel minder probleemloos dan betrokkenen dat doen voorkomen. De benodigde balans tussen twee uitersten is vaak uiterst subtiel, afhankelijk van de specifieke situatie en de behoeften van opdrachtgever en opdrachtnemer. Het is niet simpelweg zwart-wit wat goede en slechte opdrachten zouden zijn. Daarom is het streven naar een checklist van zaken die afgesproken moeten worden weinig heilzaam. Deze topics zijn wel bekend en over deze zaken worden al afspraken gemaakt. De vraag is veeleer wat de aard van deze afspraken moet zijn en welke balans gevonden moet worden. Een checklist geeft daar geen antwoorden op. Daarom is het ons inziens raadzaam tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers rond de uitvoeringsopdracht in een verbreding van het gesprek bewuster om te gaan met dilemma's en indien gewenst gezamenlijk te zoeken naar wat project-specifieke, slimme procesafspraken hierin zijn. Dit lijkt ons heilzamer dan te streven naar een

uniforme, ideale uitvoeringsopdracht die maatgevend is voor alle uitvoeringsopdrachten.

Wij hebben de indruk dat de gelegenheid en intentie tot zo'n dialoog nu vaak ontbreken. Wat betreft de inhoud van de dialoog hebben wij gewezen op de noodzaak dilemma's te identificeren en te bespreken. Een aantal dilemma's hebben wij bij wijze van voorbeeld aangedragen. Voor wat het proces betreft zullen partijen moeten zoeken naar mogelijkheden om interacties tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers te organiseren. Onze analyse heeft een aantal voorbeelden op een rij gezet, maar ook de beperkingen en uitdagingen belicht die daarbij spelen. Duidelijk is dat projectuitvoerders hier strategische keuzen kunnen maken: uitvoeringsopdrachten aanvaarden en er zo verstandig mogelijk mee proberen om te gaan, of deze proberen te beïnvloeden. Dat laatste stelt eisen aan zowel de institutionele setting (wordt hun dat toegestaan of worden ze misschien zelfs daartoe aangemoedigd) als aan hun competenties.

Een groot infrastructureel project is technisch ingewikkeld, heeft een lange looptijd en moet gerealiseerd worden in een politiek-bestuurlijk complexe omgeving. De kans dat scope, budget en planning gaande het uitvoeringstraject ongewijzigd blijven, is klein. Toch wordt de uitvoeringsopdracht momenteel vooral gehanteerd als een instrument dat rust en zekerheid moet brengen door de kans op mogelijke wijzigingen te reduceren. In dit licht beoordelen de respondenten o.a. een maakbaar plaatje en politieke sturing die op afstand is geplaatst als waardevol. Dit past in de aan het begin van ons verslag geschetste 'predict and control' -benadering. Een 'prepare & commit'-benadering kan erin resulteren dat de uitvoeringsopdracht minder als instrument wordt gezien om onzekerheden uit te sluiten. Het kan ook de functie vervullen van proces-instrument: als aanleiding om een dialoog te organiseren tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers of tussen opdrachtnemer en diverse stakeholders. Een dialoog waarin betrokkenen onder erkenning van de voortdurende dynamiek en onzekerheden waar ze tijdens de projectuitvoering mee te maken krijgen, afspraken maken

over hoe ze met de dilemma's die daaruit voortvloeien om zullen gaan. Goed is niet alleen zorgen dat het project volgens een vooraf gespecificeerde opdracht wordt uitgevoerd, maar zeker ook het organiseren van een proces waarin opdrachtnemer, opdrachtgever, stakeholders en het publiek blijven communiceren over wat er gebeurt en waarom. De uitvoeringsopdracht kan, veel meer dan nu het geval is, de aanleiding zijn om hiervoor de randvoorwaarden te scheppen.



Literatuur

Commissie-Elverding, Sneller en beter, Advies van de Commissie versnelling Besluitvorming Infrastructurele projecten. Den Haag, 2008.

Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof, R.J. in 't Veld, Process Management. Why Project Management Fails in Complex Decision Making Processes. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2002.

Bruijn, J.A. de, P. de Jong, A.F.A. Korsten & W.P.C. van Zanten (red.), Grote projecten. Besluitvorming en management. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink, 1996, pp.143-152.

Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn, Rapport van de Enquêtecommissie Noord/Zuidlijn. Amsterdam: Gemeente Amsterdam, 2009.

Eversdijk, A. en A. Korsten, De bestuurskundige mythe van verbindend PPS-management: de Tweede Coentunnel als illustratie. In: Bestuurswetenschappen, nr.3, 2008, pp. 29-56.

Flyvbjerg, F., N. Bruzelius en W. Rothengatter, Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

Hall, P., Great Planning Disasters. Berkeley: University of California Press, 1982.

Hertogh, M. en E. Westerveld, Playing with complexity: Management and organisation of large infrastructure projects. Baarn: At Osborne, 2010.

Hertogh, M., S. Baker e.a., Managing Large Infrastructure Projects. Research on best practices and lessons learnt in Large Infrastructure Projects in Europe. Baarn: At Osborne, 2008.

Heuvelhof, E. ten, J.F.M. Koppenjan e.a., Het RandstadRailproject: Lightrail, Zware Opgave. Onafhankelijk onderzoek RandstadRail Haagse Deel. Report commissioned by Stadsgegewest Haaglanden (HMD), 2008.

Koppenjan, J.F.M., E.F. ten Heuvelhof e.a., Balancing Competing Governance Approaches in Managing Complex Projects. In: International Journal of Project Management, nr.29, 2011, pp.740-750.

Morris, P.W.G. en G.H.Hough, The Anatomy of Major Projects: a Study of Project Management. Chichester: John Wiley & Sons, 1987.

PMB (Project Management Bureau Amsterdam), Voorbij de beheersing? Bijdragen aan de stadsontwikkeling in Amsterdam. Amsterdam: Gemeente Amsterdam, 2008.

Priemus, H., Wat kunnen we leren van de Noord/Zuidlijn? In: Building Business, februari 2010, pp. 44-47.

Priemus, H., Besluitvorming Infrastructuur: sneller, maar ook beter? In: Tijdschrift Vervoerswetenschap, nr.44, maart 2008.

Priemus, H., B. Flyvbjerg en B. van Wee, Decision-making on mega-projects. Cost-benefit analysis, planning and innovation. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2008.

Teisman, G.R., Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen. Den Haag: Vuga, 1995.

Turner, J.R., The Handbook of Project-Based Management. London: McGraw-Hill, 1999.

TCI (Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten), Grote projecten uitvergroet. Een infrastructuur voor besluitvorming. Kamerstuk 29283, nrs. 5 en 6, Den Haag: SDU uitgevers, 2005.

Winch, G.M., Managing construction projects. An information processing approach. Oxford: Blackwell, 2002.

WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid), Besluiten over grote projecten. WRR-rapport 46, Den Haag: SDU uitgevers, 1994.

Overzicht respondenten

Marlies van Arendonk	Projectleider Spoorzone Delft (gemeente Delft)
Jaap Balkenende	Projectmanager Hanzelijn (ProRail)
Edith Bijleveld	Voormalig directeur Stadsontwikkeling en projectdirecteur Spoorzone Delft (gemeente Delft)
Iede Blok	Projectleider Ruimte voor de Rivier (RWS)
Ingwer de Boer	Programmadirecteur Ruimte voor de Rivier (RWS)
Patrick Buck	Directeur Projecten (ProRail)
Jan Bert Dijkstra	Tweede Coentunnel (RWS)
Remco Hoeboer	Projectmanager Spoorzone Delft (ProRail)
Bert Keijts	Directeur-Generaal RWS (Ministerie V&W)
Anne Koning	Wethouder (gemeente Delft)
Annemieke Nijhof	Directeur-Generaal Water (Ministerie V&W)

Ed Roijen	Projectdirecteur Tweede Coentunnel (RWS)
Coen Raaphorst	Adviseur programma Sneller & Beter (RWS)
Donné Slangen	Programmadirecteur Sneller & Beter (RWS)
Lars Teulings	Directeur Portfolio (RWS)
Edwin Verhagen	Adviseur planstudies (RWS)
Jaap Zeilmaker	Projectdirecteur Maasvlakte-Vaanplein (RWS)
Herman van Veldhuizen	Voormalig projectdirecteur Noord/Zuidlijn (gemeente Amsterdam)
Jaap Groot	Voormalig adjunct projectdirecteur Noord/Zuidlijn (gemeente Amsterdam)

Overzicht documentatie

Noord/Zuidlijn

- Uitspraak Raad van State, bestemmingsplan herziening Noord/Zuidlijn 2003
- De Prijs van Mobiliteit: Bestuur, management en kostenbeheersing bij de Noord/Zuidlijn, onafhankelijke commissie van deskundigen, gemeente Amsterdam 2005
- Uitvoeringsplan projectorganisatie Noord/Zuidlijn, gemeente Amsterdam 2009
- Actualiteit Noord/Zuidlijn uitvoering collegebesluiten, gemeente Amsterdam 2010

- Documenten Commissie Veerman:
http://www.amsterdam.nl/noordzuidlijn/nieuws_en/dossier_veerman/

Maasvlakte-Vaanplein

- Tracebesluit, Ministerie V&W 1 maart 2010
- Toelichting op tracebesluit, Ministerie V&W 2010
- Maasvlakte-Vaanplein, Nieuwsbrief A15, Rijkswaterstaat, juni 2009
- DBFM overeenkomst Rijkswaterstaat, Ministerie V&W 30 juli 2009
- Bestuursovereenkomst verbreding rijksweg A15 (Maasvlakte-Vaanplein), Ministerie V&W / gemeente Rotterdam, concept 23 november 2007

Tweede Coentunnel

- Bestuursovereenkomst Tweede Coentunnel en Westrandweg, B&W Amsterdam 27 mei 2004
- MIT uitvoeringsbesluit, Ministerie V&W/RWS, 2 april 2009
- Tracebesluit capaciteitsuitbreiding Tweede Coentunnel, Ministerie V&W/VRM, 21 februari 2007
- Wijziging Tracébesluit Capaciteitsuitbreiding Tweede Coentunnel van 21 februari 2007, Ministerie V&W 13 maart 2008
- Uitspraak Raad van State, 3 december 2008
- Bestuursovereenkomst Bereikbaarheidsoffensief Noordelijke Randstad en Convenant Fonds inzake het Bereikbaarheidsoffensief Noordelijke Randstad, gemeente Amsterdam, 19 september 2000

Hanzelijn

- Beschikkingaanvraag Hanzelijn (ProRail) 1 maart 2004
- Lessen geleerd: 86 lessen uit een bijzonder project, King
- Tracebesluit Hanzelijn, Ministerie V&W/VRM, december 2003
- Tracebesluit Hanzelijn – aanvulling Hattem Zwolle, Ministerie V&W/VRM, maart 2004
- Inspraaknota ontwerp Tracebesluit Hanzelijn, wijzigingen ontwerp Tracebesluit Hanzelijn, Ministerie V&W/VRM, december 2003
- Tracebesluit Hanzelijn – toelichting op het nieuwe land Lelystad en Dronten, Ministerie V&W/VRM, december 2003
- Tracebesluit Hanzelijn – toelichting op het oude land kampen, Oldenbroek, Hattem en Zwolle, Ministerie V&W/VRM, december 2003

Ruimte voor de Rivier

- Nieuwsbrief 5, rivierruiming Hondsbroekse Pleij, Waterschap Rijn & IJssel/RWS, december 2004
- Plan van aanpak uitvoeringsfase Hondsbroekse Pleij, Ministerie V&W/RWS, brief 13 december 2006
- Uitvoeringsbesluit dijkverlegging Hondsbroekse Pleij, Ministerie V&W/RWS, brief 13 oktober 2006
- Projectbesluit (beslismoment 3) en voorbereidingsbesluit (beslismoment 4) project hondsbroekse Pleij Ministerie V&W/RWS, brief 9 september 2003
- Scopeformulier SNIP-5, RWS 17 januari 2007

- Scopeformulier SNIP-5, RWS 31 augustus 2006
- PKB4 Ruimte voor de rivier
- PKB Ruimte voor de Rivier nota van toelichting, januari 2007
- 15e voortgangsrapportage Ruimte voor de Rivier 1 juli 2009-31 december 2009

Rijkswaterstaat (RWS)

- Spelregels van het meerjarenprogramma infrastructuur, ruimte en transport, Ministerie V&W/RWS, http://www.verkeerenwaterstaat.nl/Images/MIRT%20spelregelkader%202009_tcm195-238454.pdf
- Dienst Infrastructuur, flyer Ministerie V&W/RWS, januari 2010
- Directie Projecten, flyer Ministerie V&W/RWS, januari 2010

Spoorzone Delft

- Beeldkwaliteitplan Spoorzone Delft, gemeente Delft, 17 juni 2009
- Bestuurlijke uitvoeringsovereenkomst Spoorzone Delft, Ministerie V&W/VRM, 5 oktober 2005
- Appendix Bestuurlijke uitvoeringsovereenkomst Spoorzone Delft, Ministerie V&W/VRM, 9 juli 2008
- Factsheet projectgeschiedenis Spoorzone Delft, gemeente Delft, juli 2009
- Jaarverslag en jaarrekening 2008 Spoorzone Delft, ontwikkelingsbedrijf Spoorzone delft BV, maart 2009
- Kwartaal rapportage Spoorzone Delft, gemeente Delft, 25 september 2009

- Overeenkomst en lastgeving volmacht (oprichting OBS), gemeente Delft, 13 augustus 2007
- Procesovereenkomst Spoorzone Delft, Ministerie V&W / provincie Zuid-Holland, stadsgewest Haaglanden, gemeente Delft, 20 februari 2002

Gegevens auteurs

- Joop Koppenjan (koppenjan@fsw.eur.nl)
- Bauke Steenhuisen (b.m.steenhuisen@tudelft.nl)
- Bertien Broekhans (b.broekhans@tudelft.nl)
- Rudolf Cremer Eindhoven (cremereindhoven@kennisinhetgroot.nl)

Colofon

Uitgave van het Programma Kennis in het groot, een gezamenlijk programma van Rijkswaterstaat ProRail en Gemeente Amsterdam. Copyright 2012 Programma King (www.kennisinhetgroot.nl).

Coördinatie:	Dyantha Desloover, Manon Raats
Fotografie:	Ronald Tilleman, Bob Siemonsma, Ge Dubbelman, Michiel Wijnbergh Beeldbank Rijkswaterstaat: Ton Poortvliet
Tekst:	prof. dr. Joop Koppenjan, dr. Bauke Steenhuisen, dr.ir. Bertien Broekhans, drs. Rudolf Cremer Eindhoven
Eindredactie:	Rudolf Cremer Eindhoven
Ontwerp en productie:	Gumtree Creatieve Communicatie, Amersfoort
Druk:	Koninklijke Drukkerij Callenbach, Nijkerk

Deze publicatie is met zorgvuldigheid samengesteld. King respecteert het auteursrecht dat rust op het gepubliceerde beeldmateriaal. Voor vragen of opmerkingen met betrekking tot het gepubliceerde beeldmateriaal kunt u contact opnemen via info@kennisinhetgroot.nl





www.kennisinhetgroot.nl

Met welke opdracht wil de projectmanager de realisatiefase van een infrastructureel project ingaan? Wat is waardevol, wat kan knellen en wat kan gemist worden? Deze vragen zijn door de TU Delft voorgelegd aan opdrachtgevers (ambtelijk en politiek) en aan opdrachtnemers van de projecten Maasvlakte-Vaanplein, Spoorzone Delft, Ruimte voor de Rivier, Noord/Zuidlijn, Hanzelijn en Tweede Coentunnel. In deze uitgave beschrijven we wat deze zoektocht naar de ideale uitvoeringsopdracht heeft opgeleverd. Het onderzoek is in samenwerking met TU Delft opgezet en uitgevoerd.

Joop Koppenjan is als hoogleraar bestuurskunde verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij doet onderzoek naar publieke besluitvorming, proces management en publieke dienstverlening.

Bauke Steenhuisen en Bertien Broekhans zijn als wetenschappelijke onderzoekers verbonden aan de TU Delft. Rudolf Cremer Eindhoven is domeinmanager Politiek & Bestuur bij Kennis in het groot.

Delft University of Technology

ProRail



Rijkswaterstaat
Ministerie van Infrastructuur en Milieu



9 789460 490187 >