

Onderwerp Evaluatie Damsterdiep Parkeergarage

Steller P. Teesink

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon (050) 367 7667 Bijlage(n) 1

Ons kenmerk RO.13.3683323

Datum 21 MEI 2013 Uw brief van -

Uw kenmerk -

Geachte heer, mevrouw,

Bij de bespreking van de uitspraak van de Raad van Arbitrage (RO12.3107708) hebben wij u toegezegd het project te laten evalueren door iemand op afstand van het project om zo de leerpunten boven tafel te krijgen. Wij hebben de heer Reindert Hoek, gemeentesecretaris van Leeuwarden, gevraagd en bereid gevonden deze evaluatie uit te voeren. Hierbij bieden wij u het eindrapport aan.

In het rapport staat een aantal stevige conclusies die wij serieus nemen. Wij nemen het rapport zeer ter harte en gaan de lessen gebruiken bij huidige en toekomstige projecten.

Naast de constatering in het rapport dat de opvolging van toevallige omstandigheden hebben geleid tot nadelige effecten voor de gemeente, is de kern van de onderzoeksresultaten dat verantwoordelijkheden te laag in de organisatie waren belegd en dat bij belangrijke keuzes in het proces meer expliciet de afwegingen kunnen worden gemaakt.

Wij zien het rapport als een belangrijke handleiding voor een scherpere definiëring van de gemeentelijke rol als opdrachtgever van grote projecten. Ook bij de nieuwe organisatorische inrichting van onze activiteiten zullen wij de analyse en aanbevelingen uitdrukkelijk betrekken.

Aanbevelingen

De evaluatie is gefocust op drie aspecten:

- de aanbestedingsvorm;
- de omgang met de conflicten;
- de inrichting van de projectorganisatie en de communicatiestructuur.

Het eindrapport geeft op alle drie de aspecten waardevolle aanbevelingen. De aanbevelingen met de status 'kritisch' nemen wij onverkort over en wij hebben de ambtelijke organisatie opdracht gegeven deze aanbevelingen op te nemen in het project Sontwegtracé. Zo hebben wij een stuurgroep ingesteld waar onder meer de verantwoordelijk wethouder, de vakdirecteur en projectleider zitting hebben.

Het project Grote Markt Oostzijde is ook op deze manier georganiseerd. Toch wordt dit project gereviewed met onder andere de aanbevelingen uit de evaluatie als referentiebeeld.

Concreet gaat het om de volgende aanbevelingen:

- Beoordeel, na een duidelijke projectdefinitie en risicoanalyse, het project op zijn complexiteit en neem dit als uitgangspunt bij de keuze van een bouworganisatievorm. Maak van de bouworganisatievorm een expliciet besluit.
- Laat de aanbestedingsprocedure begeleiden door de projectmanager in plaats van het hoofd ontwerpteam, waarbij deze juridisch wordt ondersteund.
- Laat de juridisch adviseur rapporteren aan de stuurgroep. Veranker dit in afspraken met de stadsadvocaat.
- Eis positiebepaling, scenario's en begrijpelijke taal voordat juridische stappen worden ondernomen.
- Richt een projectorganisatie in met escalatiemechanismen en tegengeluid.
- Werk met fasedocumenten waarin alle beheersaspecten in voldoende diepgang worden besproken. Hanteer hiervoor een vast format. Maak een onderscheid tussen fasedocumenten voor projectbeheersing en statusupdates aan Raad en B&W.
- Richt alle projecten, ook de kleinere, in als projectorganisatie. Hanteer een duidelijke hiërarchie van stuurgroep, projectmanager, directievoering, toezicht op de bouw.
- Wees duidelijk over de rolverdeling. Het projectmanagement is verantwoordelijk voor het gehele project (planning, financiën, ontwerp, aanbesteding, directievoering, rapportage). Het ingenieursbureau maakt het ontwerp en verzorgt de directievoering.

Deze en de overige aanbevelingen zullen wij zoals gezegd gebruiken bij huidige en toekomstige projecten.

Vervolg

De uitvoering van dit project ligt al weer een aantal jaren achter ons. Inmiddels heeft de ambtelijke organisatie de opdracht ontvangen om meer samenhang in de advisering en wijze van werken te realiseren. Dit moet onder andere leiden tot een verdere kwaliteitsverbetering en risicoreductie. Daarbij wordt uiteraard ook de in het najaar van 2012 door uw Raad aangenomen motie "Tegenkracht" betrokken. Die motie –aan de orde bij de behandeling van het onderzoeksrapport over de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs- draagt ons op om blijvend te zorgen voor dwarskijken/-denken om zo tunnelvisie te vermijden en ruimte te houden voor "betere" oplossingen.

Binnenkort sturen wij u een brief met daarin voorstellen hoe op diverse wijzen tegenmacht georganiseerd kan worden.

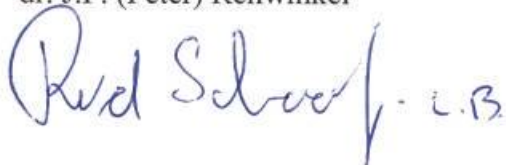
De nieuwe inrichting van de organisatie moet er toe leiden dat grotere projecten/programma's uit de "lijn" worden gelicht en integraal worden ingericht en aangestuurd.

Daarnaast willen wij opmerken dat de toenemende complexiteit van hedendaagse bouwprocessen vraagt om een verdere professionalisering op het vlak van contractmanagement en risicomanagement. Ook op deze terreinen moet de organisatie nog verder leren; tegelijk zal het op onderdelen nodig blijven externe expertise in te huren. Voordat nieuwe projecten beginnen zal daarom voortaan expliciet de vraag moeten worden beantwoord of inrichting en bemensing van de projectorganisatie ook kwalitatief voldoende zijn. De evaluatie wijst ons immers nog eens op het belang van een goede projectorganisatie, afgestemd op de technische en maatschappelijke eisen die een project stelt.

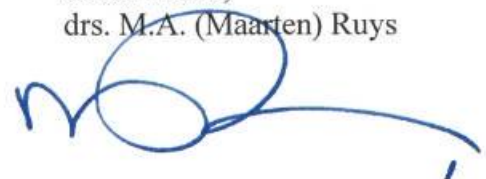
Samenvattend, het rapport is scherp en nadrukkelijk bedoeld om te leren. Wij nemen de lessen van de onderzoeker ter harte en zijn hard bezig om werk te maken van de aanbevelingen.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

de burgemeester,
dr. J.P. (Peter) Rehwinkel

Handwritten signature of Peter Rehwinkel in blue ink, appearing as 'Peter Schaeff - C.B.'

de secretaris,
drs. M.A. (Maarten) Ruys

Handwritten signature of Maarten Ruys in blue ink, appearing as 'M.A. Ruys'.



Ruimte voor ambitie

Parkeergarage Damsterdiep

Evaluatie

Brink Groep

brinkgroep.nl

Overgoo 5
Postbus 177
2260 AD Leidschendam
Telefoon (070) 301 53 01
Fax (070) 320 22 03

Science Park Eindhoven 5033
Postbus 2424
5600 CK Eindhoven
Telefoon (040) 267 67 67
Fax (040) 267 67 60

Datum 7 mei 2013
Project Parkeergarage Damsterdiep
Betreft Evaluatie

Inhoudsopgave

01	INLEIDING	1
02	KORTE OMSCHRIJVING VAN HET PROJECT	2
03	EVALUATIE: 3 KRITISCHE MOMENTEN	3
04	DRIE BELANGRIJKE MOMENTEN	4
04.01	De keuze voor de bouworganisatievorm	4
04.02	Het nemen van de ontwerpverantwoordelijkheid	5
04.03	De opstelling van de gemeente in het conflict	6
05	PROJECTORGANISATIE	9
05.01	Projectdefinitie	9
05.02	Organisatiestructuur	9
05.03	Communicatie en projectbewaking	11
05.04	Risicomanagement	11
06	DOORKIJK NAAR DE TOEKOMST	12
	BIJLAGE 01	13

Datum 7 mei 2013
Project Parkeergarage Damsterdiep
Betreft Evaluatie

01 INLEIDING

Eind 2005 is op stedenbouwkundig niveau besloten om het Damsterdiep weer onderdeel uit te laten maken van de binnenstad. De locatie wordt gezien als een poort tot de binnenstad en mede op deze basis is gekozen hier een parkeervoorziening te realiseren. Uiteindelijk zijn een parkeergarage, plein en het hoofdkantoor van woningcorporatie Nijestee op deze locatie gerealiseerd.

De gemeente is, als opdrachtgever, gedurende het project tegen diverse problemen aangelopen. Het project heeft te maken gehad met zowel technische problemen, als verzakkingen en lekkages, als juridische problemen. Dit heeft erin geresulteerd dat het project in de planning is uitgelopen en het project meer heeft gekost dan eerder gedacht. Het project heeft veel media aandacht gehad.

Het college van B&W heeft op instigatie van de gemeenteraad opdracht gegeven tot een externe project-evaluatie. Deze evaluatie moet een kritische beschouwing over het project Damsterdiep opleveren en leerpunten benoemen voor volgende grote projecten van de gemeente. De opdracht is uitgevoerd door Reindert Hoek (gemeentesecretaris van Leeuwarden) en Marten Middendorp (senior adviseur Brink Groep) in de maanden januari en februari 2013.

De vraag of de (technische) problemen hadden kunnen worden voorkomen is in deze evaluatie niet onderzocht. Een dergelijk complex project heeft nu eenmaal het risico op complicaties. De vraag die in deze evaluatie centraal staat, is of de gemeente in staat is om de risico's die optreden te absorberen. Voorafgaand is met de gemeentelijke opdrachtgever besloten de evaluatie te focussen op de volgende aspecten:

- aanbestedingsvorm;
- omgang met conflicten;
- inrichting projectorganisatie en communicatiestructuur.

Om het project Damsterdiep te kunnen evalueren is een selectie van het projectarchief beschikbaar gesteld, met onder andere bestekstukken, notulen van de bouwvergaderingen, juridische documenten, signalementen, college- en raadsbesluiten. Daarnaast zijn 12 interviews afgenomen onder betrokkenen (zie bijlage 01).

In deze memo vindt u de evaluatie van het project met bijbehorende verbetervoorstellen. De evaluatie zal worden voorafgegaan door een korte samenvatting van het proces. Alle aanbevelingen worden gedaan vanuit de wens om een bijdrage te leveren aan een betere projectbeheersing van de gemeente in de toekomst.

Datum 7 mei 2013
Project Parkeergarage Damsterdiep
Betreft Evaluatie

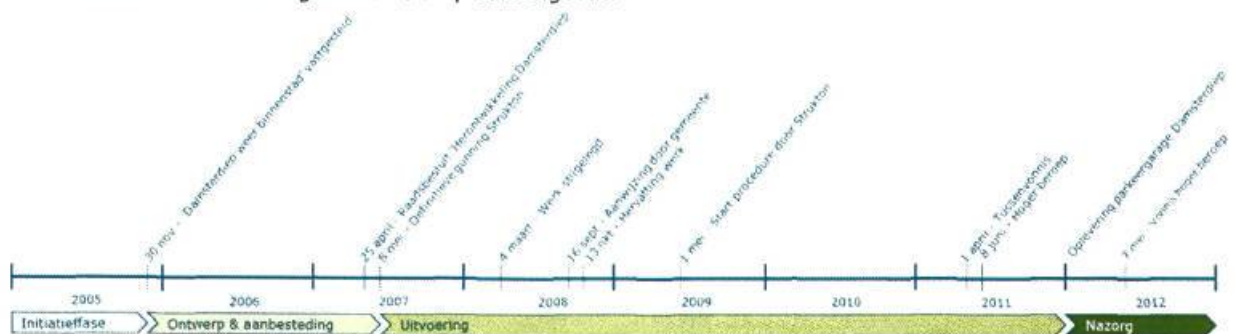
02 KORTE OMSCHRIJVING VAN HET PROJECT

In november 2005 is door de raad het stedenbouwkundig plan "Damsterdiep weer Binnenstad" vastgesteld. Vervolgens is een samenwerking aangegaan met woningcorporatie Nijestee om haar hoofdkantoor op deze locatie te realiseren. Het ontwerp is door de gemeente uitgewerkt om te komen tot een aanbesteding voor een parkeergarage, inrichtingsplan voor de openbare ruimte en de ruwbouw voor het hoofdkantoor van Nijestee. In mei 2007 is het project gegund aan Strukton Civiele Projecten.

Eind februari 2008 zijn tijdens de uitvoering verzakkingen geconstateerd. Op grond daarvan zijn, op last van de CAR-verzekering, de werkzaamheden stilgelegd. In mei 2008 heeft de gemeente de oorzaak van de verzakkingen onderzocht en vastgesteld. Toen de CAR-verzekering akkoord gaf voor voortzetting van het werk, heeft de gemeente de aannemer gevraagd het werk te hervatten. Op dit moment was onduidelijk wie voor de schade aansprakelijk was. Zowel de gemeente als de aannemer stelde de ander aansprakelijk. De aannemer wilde het werk niet hervatten voordat de gemeente precies had aangegeven hoe dat moest gebeuren (en daarmee de aansprakelijkheid voor eventueel vervolgrisco op zich zou nemen). De gemeente startte hierop een procedure bij de Raad van Arbitrage. In oktober 2008 is het werk hervat, nadat de gemeente een aanwijzing heeft gegeven hoe de aannemer het werk zou moeten uitvoeren. Door deze hervatting is de procedure voortijdig beëindigd. Het project heeft een flinke vertraging opgelopen. Met de voortzetting van het werk was de vraag van verantwoordelijkheid voor de kosten nog niet opgelost.

De gemeente achtte de aannemer verantwoordelijk en weigerde betaling voor de extra kosten, veroorzaakt door de schade. Hierop startte de aannemer in mei 2009 een procedure bij de Raad van Arbitrage. In het tussenvonnis in april 2011 werd de aannemer in het gelijk gesteld. De gemeente had het ontwerp gemaakt en was daarmee verantwoordelijk voor het leveren van bewijs. Daar was zij onvoldoende in geslaagd. De gemeente koos ervoor om in hoger beroep te gaan om alsnog dit bewijs aan te leveren. Na oplevering eind 2011 werd de gemeente ook in het hoger beroep in het ongelijk gesteld. Hiermee komen de extra kosten, veroorzaakt door de schade en juridische procedures, voor rekening van de gemeente.

In onderstaande afbeelding is het verloop samengevat.



Figuur 1: Verloop van het project Damsterdiep

Datum 7 mei 2013
 Project Parkeergarage Damsterdiep
 Betreft Evaluatie

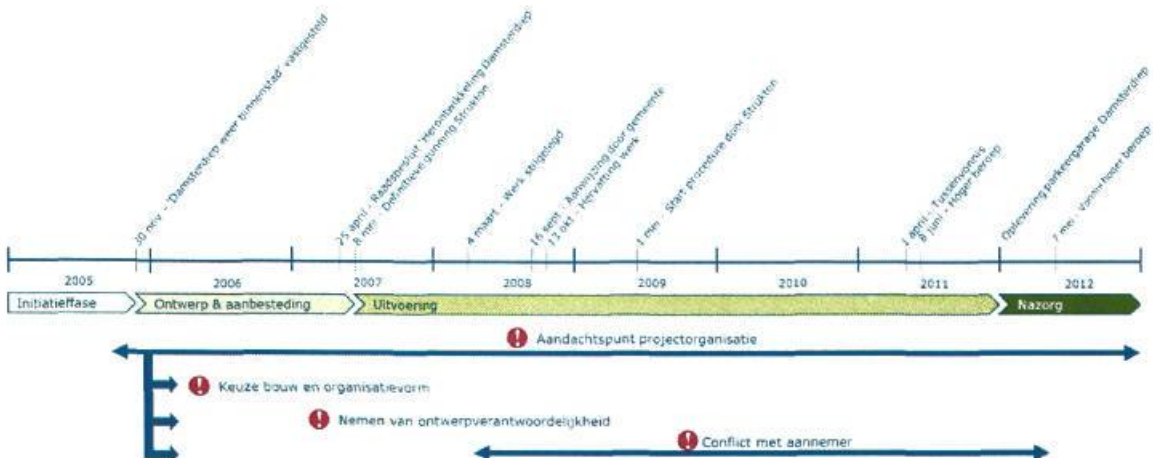
03 EVALUATIE: 3 KRITISCHE MOMENTEN

In dergelijke complexe projecten is het niet vreemd dat er zich problemen voordoen. In deze evaluatie is vooral gekeken in hoeverre de gemeente in staat was deze problemen op te vangen. Er zijn drie kritische momenten in het project te onderscheiden die het verloop van het project hebben bepaald:

- 1 De keuze voor de bouworganisatievorm. Het ontwerp is in eigen regie tot bestek uitgewerkt. In de aanbesteding werd aan de aannemer de vrijheid gegeven om verbeteringen in het bestek aan te brengen.
- 2 Het besluit om de aannemers geen extra tijd te geven voor het doorgronden van het bestek. Hiermee bleef de verantwoordelijkheid voor het uitwerken van het ontwerp bij de gemeente. Deze stap is uiteindelijk beslissend geweest in de uitspraak van de arbitrageprocedure omdat zij hiermee verantwoordelijk werd voor het leveren van de bewijslast.
- 3 De opstelling van de gemeente in het conflict over de zettingen. Dit heeft het verloop van de arbitrageprocedure en het hoger beroep beïnvloed.

Deze kritische momenten worden in de volgende hoofdstukken nader toegelicht, waarbij per moment concrete aanbevelingen worden gedaan.

Naar ons inzicht is de inrichting van de projectorganisatie een aandachtspunt. Het verloop van het proces heeft hier direct of indirect mee te maken. Dit is een onderwerp waar in een apart hoofdstuk aandacht aan wordt besteed.



Figuur 2: Kritische momenten in het project

Datum 7 mei 2013
Project Parkeergarage Damsterdiep
Betreft Evaluatie

04 DRIE BELANGRIJKE MOMENTEN

Er zijn drie kritische momenten te onderscheiden die het verloop van het project verklaren. Deze momenten wordt in dit hoofdstuk kort omschreven.

04.01 De keuze voor de bouworganisatievorm

Elke bouworganisatie is maatwerk. Het gaat om een afweging wie het werk doet, en hoe de risico's worden verdeeld. De keuze is afhankelijk van de complexiteit van het werk en de capaciteiten van de eigen organisatie. Bij aanvang van het project is uitgegaan van een traditioneel proces waarbij de gemeente het ontwerp detailleert. Later is alsnog gekozen om de aannemer vrijheid te geven om verbeteringen voor te stellen, een traditioneel bestek met geconditioneerde gelegenheid voor varianten. Daarmee is een zogenoemde "Engineer & Construct" vraag aan de markt gesteld.

Vanwege de technische complexiteit zijn externe adviseurs aangetrokken. De verkeerskundige, funderings- en constructieve ontwerpen zijn door deze adviseurs opgesteld. De gemeente houdt de verantwoordelijkheid voor het integrale ontwerp.

Uit het dossier en interviews kan worden vastgesteld dat er geen expliciete afweging heeft plaatsgevonden van de bouworganisatievorm. Het gekozen model is overigens goed passend voor de opgave. Eventueel had een groter deel van de ontwerpverantwoordelijkheid bij de markt gelegd kunnen worden, gezien de technische complexiteit van het project (bouwen in de binnenstad, ontgraven). Hierbij moet in ogenschouw genomen worden dat het gebruik van andere contractmodellen in 2006 nog minder gebruikelijk was dan nu.

Opvallende aspecten in dit proces zijn:

- Uit de wijze waarop de bouworganisatievorm is gekozen blijkt dat de politieke complexiteit van het project bij aanvang is onderschat. Damsterdiep werd vooral technisch als complex gezien. Het project was zichtbaar en het had overzien kunnen worden dat eventuele problemen grote (politieke en publicitaire) impact zouden hebben.
- Voor de gemeente was het bouwen van een grote ondergrondse parkeergarage geen gemeengoed. De gemeente heeft ervoor gekozen expertise in de vorm van externe adviseurs in te huren. Er is niet expliciet overwogen om deze werkzaamheden aan de markt over te laten.
- Het ontwerpteam (IGG) bepaalde de bouworganisatievorm en voerde het project uit zoals dat gebruikelijk was. Dit is een strategische keuze die naar onze mening onvoldoende expliciet en te laag in de organisatie is gemaakt.
- Er is een risico inventarisatie gemaakt. De risico inventarisatie is op hoofdlijnen en gaat niet in op eventuele effecten en mogelijke beheersmaatregelen.

Datum 7 mei 2013
 Project Parkeergarage Damsterdiep
 Betreft Evaluatie

<u>Aanbevelingen</u>	<u>Status</u>
<i>Beoordeel, na een duidelijke projectdefinitie en risicoanalyse, het project op haar complexiteit en neem dit als uitgangspunt bij de keuze van een bouworganisatievorm. Maak van de bouworganisatievorm een <u>expliciet</u> besluit.</i>	Kritisch
<i>Veranker kennis over bouw organisatievormen binnen de organisatie.</i>	Essentieel
<i>Stel criteria op, waarmee elk project kan worden beoordeeld en waarop de keuze voor een bouworganisatievorm kan worden gemaakt.</i>	Essentieel
<i>Vergelijk met andere gemeenten die zich meer als regioorganisatie inrichten. Maak kennis met andere contractmodellen.</i>	Aanbevolen
<i>Analyseer of de gemeente in staat / meest geëigend is om het volledige ontwerp onder eigen verantwoordelijkheid te laten maken en de bouw te begeleiden.</i>	Aanbevolen

04.02 Het nemen van de ontwerpverantwoordelijkheid

In de aanbesteding werden de aannemers gevraagd om het ontwerp uit te werken en, waar zij nodig achtten, te verbeteren. Gezien de complexiteit van het project een verstandige keuze van de gemeente. Om aansprakelijkheidsdiscussies te voorkomen werd door de gemeente gesteld dat de aannemer de volledige ontwerpverantwoordelijkheid zou overnemen als deze wijzigingen wilde doorvoeren. Deze bouworganisatievorm werd door de aanbiedende partijen begrepen en als logisch ervaren. De markt vroeg voor het aanvaarden van deze verantwoordelijkheid meer tijd (zes weken) om het ontwerp goed te kunnen doorgronden en door te rekenen.

Het ontwerpteam stond echter onder druk om het project volgens de vooraf opgestelde planning te realiseren. Vanwege het verkrijgen van een Europese subsidie en het op korte termijn moeten starten van de nutswerkzaamheden (een hoofdgasleiding in het gebied die niet in de winter mag worden omgelegd) was er haast om de uitvoering te starten. Vanwege deze haast wordt besloten niet in te gaan op de aanvraag voor meer rekentijd van de aannemers.

In de nota's van inlichtingen en het werkbesteding draagt de gemeente inhoudelijke technische oplossingen aan voor de vraagstukken van de aannemers. Daarmee wordt voor een andere bouworganisatievorm gekozen. De gemeente houdt de verantwoordelijkheid voor het uitwerken van het ontwerp.

Bij gunning van het project aan Strukton geeft de projectleider van de gemeente aan uit het project te stappen. Hij is reeds bekend met de projectleider van Strukton en ziet ertegenop om met hem samen te werken. De achterliggende gedachte hierbij was dat de projectleider van Strukton (Reef) ook een ander naar voren zou schuiven. Deze wisseling in het projectteam bij de aannemer heeft vervolgens

Datum 7 mei 2013
Project Parkeergarage Damsterdiep
Betreft Evaluatie

niet plaatsgevonden. De gemeente heeft zich ingespannen om de relatie met de aannemer te verbeteren (bijvoorbeeld bijeenkomsten buiten het werk en bijpraatsessies over de samenwerking).

Opvallende aspecten in dit proces zijn:

- Dat IGG (feitelijk te zien als hoofd ontwerpteam) strategische keuzes maakt. De aanbesteding wordt voornamelijk technisch ingestoken. Er vinden op dit niveau beperkt analyses en gesprekken plaats over andere risico's (bijvoorbeeld de publicitaire en politiek bestuurlijke impact van eventuele problemen).
- In deze fase ontbreekt juridische ondersteuning. Gezien de juridische status van een nota van inlichtingen (een contractstuk) zou juridische ondersteuning verstandig zijn geweest. Het concern juridische zaken of een externe adviseur had de dienst op de hoogte moeten stellen van de impact van keuzes in het proces.

Aanbevelingen	Status
<i>Laat de aanbestedingsprocedure begeleiden door de projectmanager in plaats van het hoofd ontwerpteam, waarbij deze juridisch wordt ondersteund.</i>	Kritisch
<i>Organiseer juridische bijstand in de aanbestedingsprocedure voor een toets van aanbestedingsstukken en nota's van inlichtingen.</i>	Essentieel

04.03 De opstelling van de gemeente in het conflict

Al vanaf de eerste bouwvergadering blijkt dat de aannemer stug in het project zit. Vanaf het begin is duidelijk dat er sprake is van een vechcontract. Eind februari 2008 treden onverwachts verzakkingen (zettingen) op rondom de bouwplaats. Verrassend in deze fase omdat geen risicovolle werkzaamheden worden verricht. Er wordt door de gemeente een onderzoek ingesteld naar de oorzaak. Door middel van proefpalen wordt aangetoond dat plotselinge grondverslapping en daardoor veroorzaakte verzakkingen het gevolg zijn van de wijze waarop de palen in de grond zijn gebracht door de aannemer.

Voor de gemeente is duidelijk dat de aannemer het ontwerp (waarin het aanbrengen van de palen is omschreven) niet heeft gevolgd en daarmee een uitvoeringsfout heeft gemaakt. De gemeente stelt daarom de aannemer verantwoordelijk voor de schade en sommeert, na goedkeuring van de CAR-verzekering, de aannemer om de werkzaamheden in de andere, niet beschadigde, bouwputten voort te zetten. De aannemer antwoordt hierop dat de schade is veroorzaakt door het onvoorspelbare en onverklaarbare gedrag van de bodemen hem niets te verwijten valt: de gemeente is verantwoordelijk aangezien zij het ontwerp heeft gemaakt.

De aannemer weigert het werk voort te zetten voordat duidelijkheid is verkregen over de aansprakelijkheid. Gesprekken met de aannemer leveren geen opening. De gemeente besluit hierom een spoedprocedure te starten bij de Raad van Arbitrage. Vervolgens geeft Strukton aan het werk te willen hervatten als de gemeente precies aangeeft hoe dat moet gebeuren. Strukton laat zo bewust alle risico's bij de gemeente (niet alleen het ontwerprisico (wat), maar ook het uitvoeringsrisico (hoe)). De

Datum 7 mei 2013
Project Parkeergarage Damsterdiep
Betreft Evaluatie

bouw ligt op dat moment al lang stil en de projectorganisatie voelt veel druk om het project weer aan de gang te krijgen. De gemeente besluit uiteindelijk de aannemer een aanwijzing te geven hoe de funderingspalen ingebracht moeten worden. Daarmee komt de arbitragezaak te vervallen en kan het project weer verder, maar neemt de gemeente ook de uitvoeringsverantwoordelijkheid op zich. De gemeente is zich hier bewust van maar ziet geen andere uitweg.

De gemeente weigert, in veronderstelling dat aannemer verantwoordelijk was, betaling voor extra kosten veroorzaakt door het conflict. Hierop start de aannemer in mei 2009 een procedure bij de Raad van Arbitrage voor de bouw. In het tussenvonnis in april 2011 werd de aannemer in het gelijk gesteld. In het kort kwam het er op neer dat de gemeente niet kon bewijzen dat de verzakkingen waren veroorzaakt door een verkeerde manier van aanbrengen van de funderingspalen. Hier wreekt zich het feit dat de gemeente de ontwerpverantwoordelijkheid van het project op zich had genomen. Daardoor wordt zij aangewezen om de bewijsvoering, waaruit blijkt dat de aannemer verantwoordelijk is voor de schade, te leveren.

De gemeente weegt alternatieven en kiest er voor om in hoger beroep alsnog het bewijs te leveren. Na oplevering eind 2011 werd de gemeente ook in het hoger beroep in het ongelijk gesteld. Arbiters hebben aangegeven dat de gemeente niet heeft kunnen aantonen dat er een relatie was tussen het aanbrengen van de palen en het optreden van zettingen. Arbiters hebben zich onthouden van uitspraken over de eventuele fouten bij het aanbrengen zelf (hoewel de suggestie wel wordt gedaan).

Opvallende aspecten in dit conflict zijn:

- De gemeente is overtuigd van haar gelijk. Daardoor is alleen gefocust op het aanspreken van de aannemer. De gemeente vindt dat de aannemer zich onredelijk opstelt. Toegeven aan de aannemer wordt in die setting niet overwogen: dat zou onredelijk zijn.
- Wij hebben in het projectdossier beperkt afweging gevonden van de verschillende opties die de gemeente had in het conflict met de aannemer (accepteren, overleg, procederen of verzekering aanspreken), en welke gevolgen deze trajecten zouden hebben. De scenario's zijn niet begrijpelijk voorgelegd. Hierbij moet als opmerking worden geplaatst dat uit interviews met betrokkenen blijkt dat er hierover intern wel veel afstemming heeft plaatsgevonden, zowel binnen het projectteam als met de directie van RO/EZ en wethouder. Bij de voorbereiding van het hoger beroep zijn de scenario's duidelijker afgewogen.
- Tevens hebben wij een summiere positiebepaling aangetroffen. Hoe sterk staat de gemeente? Het projectteam wist bij start van de arbitrageprocedure niet dat de gemeente de volledige ontwerpverantwoordelijkheid, inclusief uitwerking van het ontwerp, naar zich toe had getrokken door de aanwijzingen in de nota's van inlichtingen. De uitkomst in het tussenvonnis dat de bewijslast bij de gemeente lag, kwam als een verrassing.

Datum 7 mei 2013
 Project Parkeergarage Damsterdiep
 Betreft Evaluatie

- De argumenten zijn technisch zo complex, dat het voor hogere lagen moeilijk te begrijpen en te controleren is. Vanuit de techniek is de conclusie dat de aannemer een uitvoeringsfout heeft gemaakt. De jurist kan dit slechts juridisch beoordelen en gaat mee met deze conclusie. De projectmanager en het management kunnen het technisch niet beoordelen en vertrouwen op de experts. De wethouder vertrouwt vervolgens op het advies van RO/EZ. Daarmee leunt het traject volledig op de inschatting van het ontwerpteam en (externe) technische adviseurs;
- De stadsadvocaat communiceert voornamelijk met IGG (het ontwerpteam) en richt zich dus op het bewijzen van de uitvoeringsfout.
- De gemeente was zeer onaangenaam verrast dat zij een 'vecht' aannemer tegenover zich trof. Dat is lastig schakelen voor de gemeente gezien het enorme belang van voortgang in het project en het belang om er op een redelijke manier uit te komen. De aannemer maakt hier gebruik van door de voortgang van het project te vertragen.
- Strukton stelde zich onwrikbaar op. Het is niet gelukt om binnen Strukton een aanspreekpunt te vinden om tot een oplossing te komen. In de zomer heeft een gesprek plaatsgevonden tussen de algemeen directeur van Strukton Civiel en projectmanager RO/EZ en hoofd IGG om te bezien op welke wijze het geschil kon worden afgehandeld, maar dit heeft niet tot resultaat geleid. Het kan als gemiste kans gezien worden dat er besloten is om geen escalatie naar een hoger niveau te laten plaatsvinden.

<u>Aanbevelingen</u>	<u>Status</u>
<i>Laat de juridisch adviseur rapporteren aan de stuurgroep. Veranker dit in afspraken met de stadsadvocaat.</i>	Kritisch
<i>Els positiebepaling, scenario's en begrijpelijke taal voordat juridische stappen worden ondernomen.</i>	Kritisch
<i>Richt een projectorganisatie in met escalatiemechanismen en tegengeluid.</i>	Kritisch

Datum	7 mei 2013
Project	Parkeergarage Damsterdiep
Betreft	Evaluatie

05 PROJECTORGANISATIE

Veel van de opgetreden problemen zijn terug te voeren op de wijze waarop het project is georganiseerd. Het project is in de lijn aangestuurd, waardoor er onduidelijkheid over rollen, taken en verantwoordelijkheden is ontstaan. De projectbeheersing wordt daarmee afhankelijk van de kwaliteit van mensen en daar is dit project naar ons inzicht te groot en risicovol voor.

05.01 Projectdefinitie

De projectdefinitie is goed navolgbaar. Binnen het project Damsterdiep heeft uitgebreid (stedenbouwkundig) onderzoek plaatsgevonden, wat is teruggekoppeld op meerdere bestuurlijke niveaus. Op basis van dit onderzoek is een helder programma van eisen opgesteld tezamen met een budget en planning op hoofdlijnen. Het is duidelijk dat dit een kracht is van de dienst RO/EZ.

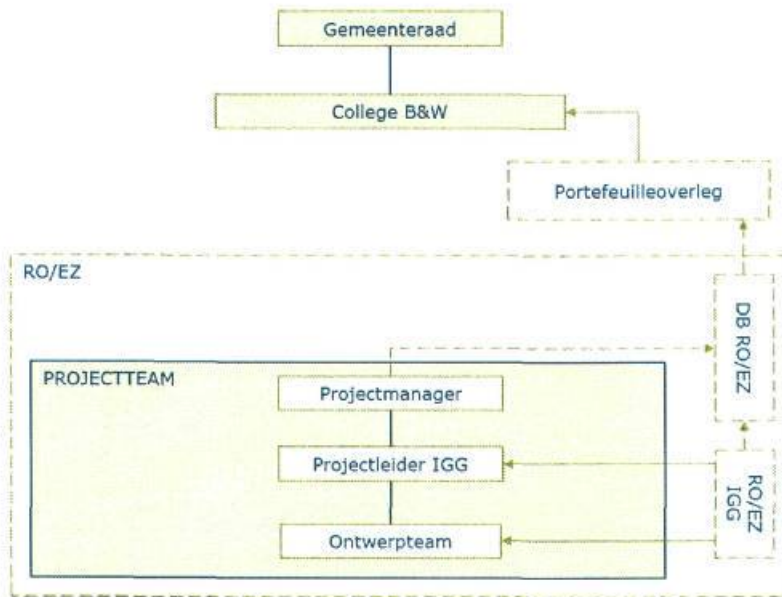
In de projectdefinitie wordt een reëel bouwbudget opgesteld. Hierbij wordt een ingewikkelde combinatie van een grondexploitatie en bouwexploitatie ingericht. De opbrengstenkant is onderbouwd en wordt in de projectorganisatie als gegeven beschouwd.

Er heeft een beoordeling van de complexiteit en risico's plaatsgevonden. Deze analyse is op een hoog abstractieniveau uitgevoerd.

05.02 Organisatiestructuur

Het project wordt in de lijn aangestuurd. Dit is gebruikelijk voor projecten met een beperkte bestuurlijke impact. Uit interviews blijkt dat ook de communicatiestructuur hiermee samenhangt. Bij conflicten of belangrijke keuzes wordt opgeschakeld binnen de lijn. De organisatie van het project Damsterdiep ziet er ongeveer als volgt uit.

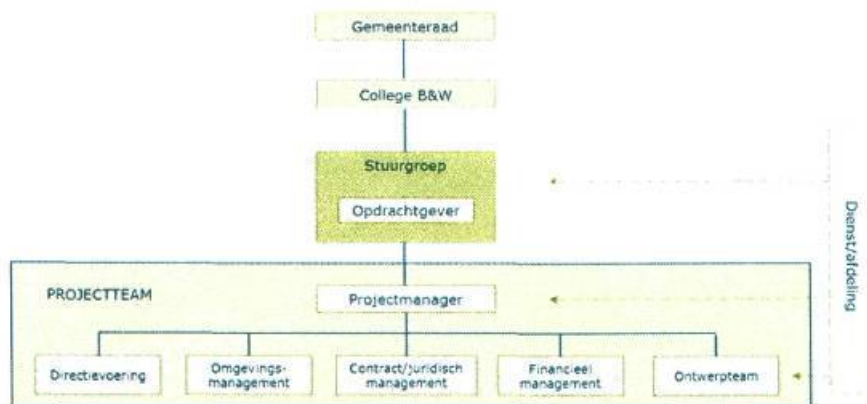
Datum 7 mei 2013
 Project Parkeergarage Damsterdiep
 Betreft Evaluatie



Figuur 3: Organisatiestructuur Damsterdiep

In de projectorganisatie van het Damsterdiep zijn de aspecten opvallend:

- Het project wordt aangestuurd vanuit de lijn. Als het spannend wordt in het project, wordt opgeschaald in de lijn en vindt sturing vooral plaats vanuit de lijnverantwoordelijkheid van RO/EZ en RO/EZ IGG. Daarbij is er veel interne afstemming, maar geen formele projectstructuur. Hierdoor kon er vanuit het concern ook geen interventie plaatsvinden, hoewel hier wel aanleiding voor was.
- Gezien de complexiteit van het project zou een projectorganisatie op zijn plaats zijn geweest. Een projectorganisatie met een stuurgroep dwingt om besluiten expliciet te maken en is er meer ruimte voor kritische vragen en tegengeluid. Een dergelijke projectorganisatie is in figuur 4 schematisch weergegeven.



Figuur 4: Gewenste organisatiestructuur

Datum 7 mei 2013
Project Parkeergarage Damsterdiep
Betreft Evaluatie

- De projectorganisatie van Damsterdiep bestaat uit verschillende disciplines en is daarom beperkt in staat elkaar te controleren en scherp te houden. De projectmanager richt zich vooral op het omgevingsmanagement en de politieke besluitvorming. De projectleider IGG heeft vooral het ontwerp en de uitvoering als verantwoordelijkheid. Betrokkenen vullen elkaar voornamelijk aan, in plaats van dat zij elkaar scherp kunnen bevragen. De organisatie is gericht op harmonie en samenwerking.
- Juridische ondersteuning wordt gezocht op het niveau van de projectleider IGG. De advocaat had niet alleen op dit niveau, maar ook hoger in de organisatie advies moeten geven. Van de stadsadvocaat had verwacht mogen worden dat deze ook vanuit concernperspectief naar het project had gekeken. Daarnaast had de dienst juridische zaken betrokken kunnen worden.
- Het is bijzonder dat de projectorganisatie niet expliciet wordt besproken. Er zijn in het project momenten geweest waar de projectorganisatie onderwerp van gesprek had kunnen zijn. Bijvoorbeeld toen bleek dat er sprake was van een keiharde opstelling van de aannemer, toen de projectleider zich uit het project terugtrok, toen het juridisch conflict ontstond en toen het conflict escaleerde.

05.03 Communicatie en projectbewaking

Communicatie en informatievoorziening is in het project Damsterdiep geborgd door middel van standaard communicatiemiddelen als signalementen en voortgangsrapportages. In het project Damsterdiep wordt veel op hoofdlijnen gerapporteerd. Raadsstukken zijn optimistisch en gaan vooral in op de (technische) context.

De projectbeheersing wordt in de lijn besproken. Uit interviews blijkt dat de wethouder en directie bij kritische beslissingen zijn meegenomen en dat zij op de hoogte waren van de stand van zaken. Van deze overleggen zijn geen verslagen beschikbaar. In een dergelijk project hadden wij een explicieter en beter gedocumenteerde projectbeheersing verwacht, bijvoorbeeld in de vorm van fase documenten die ingaan op de belangrijkste beheersaspecten van het project zoals budget, planning en risico's.

05.04 Risicomanagement

In de ontwerpfase van het project Damsterdiep is een risicoanalyse uitgevoerd. Deze is echter gefocust op (technische) onderwerpen en heeft een hoog abstractieniveau. Naar onze indruk worden de resultaten van de analyse niet meegenomen bij de keuze in bouworganisatievorm of projectorganisatie.

Op aangeven van de CAR-verzekering is tijdens de uitvoering ook een riskcontroller ingeschakeld. Gedurende het procederen wordt door de projectmanager een risicoanalyse uitgevoerd, echter weer op technisch niveau. De resultaten hiervan worden positief vertaald doorgelegd naar het bestuur. Risicomanagement is geen expliciet onderdeel van de projectsturing.

Datum 7 mei 2013
 Project Parkeergarage Damsterdiep
 Betreft Evaluatie

<u>Aanbevelingen</u>	<u>Status</u>
<i>Werk met fasedocumenten waarin alle beheersaspecten in voldoende diepgang worden besproken. Hanteer hiervoor een vast format. Maak een onderscheid tussen fasedocumenten voor projectbeheersing en statusupdates aan Raad en B&W.</i>	Kritisch
<i>Richt alle projecten, ook de kleinere, in als projectorganisatie. Hanteer een duidelijke hiërarchie van stuurgroep, projectmanager, directievoering, toezicht op de bouw.</i>	Kritisch
<i>Wees duidelijk over de rolverdeling. Het projectmanagement is verantwoordelijkheid voor het gehele project (planning, financiën, ontwerp, aanbesteding, directievoering, rapportage). Het ingenieursbureau maakt het ontwerp en verzorgt de directievoering.</i>	Kritisch
<i>Maak een vaste format voor de risico analyse en maak voor elk risico voorstellen voor beheersmaatregelen.</i>	Essentieel

06 DOORKIJK NAAR DE TOEKOMST

In zeker zin kan worden geconcludeerd dat de negatieve resultaten te wijten zijn aan de opvolging van toevallige omstandigheden, kortom: de gemeente heeft daarmee pech gehad. Een aannemer die niet bereid is om mee te werken, onverwachte verzakkingen in de grond behoren daartoe. Anderzijds kan de gemeente leunen op een betrokken en ervaren team dat er alles aan heeft gedaan om de schade van het conflict te beperken.

Voor de gemeente was het Damsterdiep een van de vele projecten. Groot, maar niet in de top tien. Dat heeft gevolgen gehad voor de projectorganisatie en de bestuurlijke aandacht. Daar ligt de kern van deze evaluatie: verantwoordelijkheden te laag in de organisatie en te weinig expliciete afweging van belangrijke keuzes in het proces. Als er een heldere projectorganisatie was ingericht, had de gemeente beter in kunnen spelen op de omstandigheden en hadden de negatieve resultaten verder kunnen worden beperkt of zelfs voorkomen.

Voor de toekomst doen wij een aantal concrete verbetervoorstellen die vooral gericht zijn op de inrichting van de projectorganisatie.

Datum 7 mei 2013
 Project Parkeergarage Damsterdiep
 Betreft Evaluatie

BIJLAGE 01

Geïnterviewden (op alfabetische volgorde):

1	Sietze Bodewits	Projectleider	Gemeente Groningen
2	Toine van Boohemen	Projectleider	Gemeente Groningen
3	Karin Dekker	Voormalig wethouder	Gemeente Groningen
4	Jouke Haringsma	Directeur Dienstverlening & Control	Gemeente Groningen
5	Karin Hunziker	Adviseur voorbereiding	Gemeente Groningen
6	Duco Kriele	Algemeen directeur	Wiertsema & partners
7	Gerrit Lieferring	Projectmanager	Gemeente Groningen
8	Holger Netzel	Eigenaar	Crux Engineering BV
9	Geert van Oost	CEO	Ingenieursbureau Wassenaar
10	Bert Popken	Concerndirecteur	Gemeente Groningen
11	Michiel Randag	Advocaat	Trip Advocaten & Notarissen
12	Joost Visser	Hoofd IGG	Gemeente Groningen