

MEMO Evaluatie project Wilhelminakanaal

BETREFT: reactie gemeente Tilburg, provincie Noord-Brabant en Rijk (DGB en RWS) op
Eindrapportage 1^e fase Evaluatie Wilhelminakanaal
DATUM: 20 oktober 2017
AAN: stuurgroep Wilhelminakanaal d.d. 25 okt 2017
VAN: DO Wilhelminakanaal

VOORSTEL:

1. Vaststellen van de Eindrapportage 1^e fase Evaluatie Wilhelmina kanaal
2. Instemmen met deze nota van behandeling van de Eindrapportage 1^e fase evaluatie Wilhelminakanaal

Tegelijkertijd met de besluitvorming in juli 2016 over de definitieve oplossing voor de geohydrologische problematiek die ontstond bij de opwaardering van het Wilhelminakanaal hebben de drie samenwerkingspartners (gemeente Tilburg, provincie Noord-Brabant en het Rijk (Ministerie IenM/DGB en RWS) afgesproken dat er een evaluatie zou plaatsvinden voor dit project.

In de 2^e helft van 2016 is gezamenlijk de onderzoeksopzet van dit Evaluatieonderzoek vastgesteld. Doel van het onderzoek is het leren van de samenwerking en achterhalen of de projectrisico's in de planvormingsfase voldoende zijn onderzocht en onderkend. De hoofdvraag voor het onderzoek luidt: "Hoe heeft het kunnen gebeuren dat we geconfronteerd zijn met een zodanige tegenvaller dat de scope, het budget en de planning ingrijpend gewijzigd moeten worden om te oorspronkelijke doelstelling te behalen; dit is relevant voor toekomstige complexe infrastructuurprojecten en de samenwerking tussen verschillende partijen."

Het onderzoek is in twee termijnen opgeknipt: de eerste fase betreft de periode vanaf de start van het project tot eind 2013, het moment dat de betrokken, deskundige bewoner een onderbouwde brief toestuurt. De samenwerkingspartners hebben eind 2016 ook besloten de tweede fase van het Evaluatieonderzoek pas te laten plaatsvinden nadat een definitief besluit over de structurele oplossing is genomen.

In de periode april tot en met september 2017 heeft de Commissie van Deskundigen, bestaande uit de hoogleraren Teisman, Molenkamp en van Gelder, ondersteund door de combinatie AT Osborne & LievenseCSO de eerste fase van het Evaluatieonderzoek uitgevoerd en haar eindrapportage opgesteld. Deze eindrapportage treft u bijgaand aan.

Onderstaand geven de drie samenwerkingspartners hun gezamenlijke reactie op het Evaluatieonderzoek. Daarbij gaan we in op de lessen zoals deze in paragraaf 5.3 (pagina 56 e.v.) van het Eindrapport zijn weergegeven.

Ieder van de samenwerkingspartners benut deze gezamenlijke reactie als input richting besluitvorming in de eigen gremia. Vanuit Rijkswaterstaat en DGB is expliciet aangegeven dat de leerpunten toegepast gaan worden in het vervolg van het project 'verbreding Wilhelminakanaal' en dat de leerpunten intern doorgeleid zullen worden.

Algemene reactie

Alvorens puntsgewijze in te gaan op de lessen die in de rapportage zijn opgenomen gaan we in op enkele hoofdelementen uit deze rapportage.

Het ontstaan van de geohydrologische problematiek bij de opwaardering van het Wilhelminakanaal is te wijten aan een complex van factoren zonder dat sprake is van 'aperte missers in het onderzoek' of het kunnen aanwijzen van een 'schuldige'.

- De Commissie analyseert op een degelijke, systematische manier het proces van informatieverzameling en –verwerking en het besluitvormingsproces en concludeert dat beide deels adequaat en deels inadequaat zijn geweest.
- Het algemene beeld dat de drie samenwerkingspartners hieruit afleiden is dat het noodzakelijk is om voldoende *checks en balances* in te bouwen bij het uitzetten en beoordelen van complexe onderzoeken en de daarop volgende besluitvorming. Verderop gaan we hier meer gedetailleerd op in.
- Verder gaat de Commissie uitgebreid in op het besluitvormingsproces en geeft vanuit haar externe en professionele blik een aantal waardevolle reflecties en aanbevelingen.
- De samenwerkingspartners nemen de aanbeveling dat risico's explicieter dienen te worden gemaakt (ook in bestuurlijke besluitvormingsstukken) zeer ter harte. De uitdaging daarbij is ook op bestuurlijk niveau begrip te verkrijgen voor het feit dat er in de eerste fasen van projecten altijd sprake is van risico's, deze expliciet te maken, inclusief de beheersmaatregelen en afspraken over de rol van partijen in het dragen van risico's, maar ook een 'way out' te formuleren voor het geval de risico's te groot worden. Daarbij komt een precair evenwicht in beeld: voorkomen moet worden dat denken in risico's zoveel gewicht verkrijgt dat er geen oplossingen meer in zicht komen, dat er onnodig omvangrijke risicovoorzieningen worden opgenomen of dat men doorslaat in allerlei protocollen en procedures. De aanbeveling om gezamenlijke politieke reviews te doen zodat deze werkwijze gemeengoed kan worden en ruimte te maken om te leren past daar bij.

De samenwerkingspartners concluderen tenslotte dat de insteek die gekozen is om te komen tot de opwaardering van het Wilhelminakanaal in relatie tot de mogelijke geohydrologische problematiek juist is: de partners hebben gezamenlijk de verantwoordelijkheid genomen voor dit project en dragen dan ook gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor het oplossen van de geconstateerde problemen en risico's. Dit heeft geleid tot een nieuwe afspraak over scope, budget, kostenverdeling en risico's (in de vorm van een gewijzigde bestuursovereenkomst).

Meervoudig opdrachtgeverschap vraagt om het expliciteren en vastleggen van rollen, zeggenschap en risico's en een daarbij passende governance (sturing en inrichting van het project).

- Grote infrastructurele projecten, zoals het Wilhelminakanaal, komen steeds vaker tot stand in een samenwerking tussen diverse overheidspartijen. Daarbij zijn cofinanciering en risicodeling tussen partijen onderdeel van de afspraken.
- In het project Wilhelminakanaal zijn in de bestuursovereenkomst in formele zin weliswaar afspraken over rol en risicoverdeling gemaakt, maar achteraf constateren we met de Cie van Deskundigen dat het rollenspel te impliciet blijft. Partijen zijn zich mogelijk onvoldoende bewust zijn geweest van de gezamenlijke verantwoordelijkheid die zij dragen en dit onvoldoende hebben 'vertaald' in eenduidige afspraken.
- Met de Cie van Deskundigen erkennen we verder dat, los van deze formele afspraken, juist het gezamenlijk eigenaarschap (de verbinding tussen partijen en de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het project) onvoldoende tot uiting is gekomen. Zeker bij de projecttegenslagen slagen in de periode tot en met 2013 bleek dat het moeite kost om los te komen van de belangen van de eigen organisatie.
- Dit vraagt bij toekomstige projecten dus om een expliciete en periodieke oriëntatie op het gezamenlijke belang en de wijze waarop partijen gaan samenwerken, maar ook om het

expliciteren van ieders belang en een afweging van de rol en de daarmee samenhangende zeggenschap en risico die ieder van de partners bereid is te dragen, inclusief een 'governance' en projectsturing die hierbij passen.

- Het omgaan met onzekerheden en tegenslagen is daarin een belangrijk aandachtspunt: juist op dat onderdeel zullen we voortaan niet alleen risico-analyses uitvoeren en voorzien van beheersmaatregelen, maar ook expliciteren tot wiens rol en verantwoordelijkheid deze risico's en tegenslagen behoren.

De samenwerkingspartners concluderen dat bij het vervolg van de aanpak voor de opwaardering van het Wilhelminakanaal de scope, de kostenramingen en –verdeling en verdeling van zeggenschap en risico op een gestructureerde manier inzichtelijk en expliciet dienen te worden gemaakt. Dit dient vervolgens te worden vertaald in eenduidige afspraken hierover en de daarbij passende wijze van projectsturing.

Organiseren 'tegenkrachten' zorgt voor robuuste argumentatie en draagt bij aan draagvlak

- Met de cie van Deskundigen concluderen we dat de focus op het bereiken van de beoogde resultaten binnen scope, geld en planning niet in de weg mag staan dat gevoelens van ongemak bij partijen serieus worden genomen en aandacht moeten krijgen in de vorm van nadere analyses en mogelijke alternatieven.
- Dit geldt voor het betrekken van deskundigen, maar ook voor het actief betrekken van betrokken burgers en organisaties. Juist hun vragen en kritische blik kunnen bijdragen aan het robuuster maken van de onderzoeken en de maatregelen en hebben als bijkomend effect dat er draagvlak en commitment ontstaat voor het project.
- Bovenstaande aanbevelingen zullen voortaan onderdeel uitmaken van de projectaanpak van het Wilhelminakanaal.

Overzicht van de lessen van de Commissie

De Commissie beschrijft in paragraaf 5.3 op pagina 56 de lessen voor de opdrachtgevers. Hieronder gaan we specifiek in op deze lessen.

1	Ga systematisch en transparant met onzekerheden ondergrond om.	▪ De genoemde leidraad voor geotechnische aspecten was ten tijde van de studies (2010) nog niet beschikbaar. Inmiddels wordt deze standaard toegepast. ▪ Het in beeld brengen van alle bestaande kennis en informatie zal nog consequenter en systematischer worden uitgevoerd. Door deze informatie actief te delen met experts maar ook 'leken uit de omgeving' kunnen aandachtspunten en lacunes in kaart worden gebracht zodat een adequate onderzoeksopzet kan worden vormgegeven.
2	Voer in de regel second opinions uit, waarvan alleen gemotiveerd kan worden afgeweken.	▪ We onderschrijven de hoofdregel en zullen deze dan ook bewust doorvoeren. Wij zullen daarbij de vraagstelling, het te reviewen advies en de gegevens die nodig zijn voor een second opinion expliciet kenbaar maken. ▪ Een belangrijk aandachtspunt hierin vormt een constructieve dialoog tussen de betrokken partijen, het onderzoeksbureau en de mogelijke belanghebbenden. We willen immers voorkomen dat besluitvorming gefrustreerd wordt door een onterecht beroep op second opinions.

3	Opdrachtgevers moeten meer inzicht vragen in geohydrologische modellen en geotechnische berekeningen.	▪ We nemen deze aanbeveling over en zien deze ook als onderdeel van de 2^e les.
4	Geef voldoende aandacht aan gevoelens van ongemak bij partijen.	▪ Deze les verbinden we aan het gezamenlijk eigenaarschap (les 8) en de second opinions (les 2). ▪ Elk van de partijen dient zich te herkennen in de analyses, resultaten en conclusies van onderzoeken en heeft het recht en ook de verplichting om hier kritisch over te zijn. ▪ Door middel van een constructieve dialoog blijven de partners met elkaar streven naar een adequate onderbouwing van te maken keuzes en het zo nodig uitvragen van een second opinion, zonder daarbij het beoogde resultaat en de kosteneffectiviteit van nadere onderzoeken uit het oog te verliezen.
5	Communiceer eerder en blijf scherp op het domein waarop bepaalde uitspraken van toepassing zijn. Vervul de rol van professioneel opdrachtgever beter.	▪ We besteden extra aandacht aan haalbare opdrachten voor de organisaties en aan de bemensing van de projectorganisatie en versterken deze waar nodig met externe expertise. ▪ We maken risico's en de daarbij behorende beheersmaatregelen expliciet en leggen deze voor aan de ambtelijke en bestuurlijke opdrachtgevers en de bestuurlijke gremia. ▪ We maken afspraken over de verdeling van risico's tussen partijen en leggen deze eenduidig vast.
6	Check voor iedere nieuwe ronde van besluitvorming de stand van zaken.	▪ Bij een overgang van de ene projectfase naar de volgende organiseren we een sessie met alle betrokken partijen om de resultaten van de af te sluiten fase te beoordelen en te accorderen. ▪ Verder evalueren en herijken we dan indien noodzakelijk de scope, omgevingsanalyse en de samenwerking tussen partijen. ▪ Het resultaat hiervan wordt als fasedocument door de gezamenlijke bestuurders vastgesteld.
7	Activeer kundige burgers voorbij de inspraak.	▪ Door het actiever communiceren van onze plannen, de mogelijke consequenties en de onderzoeken die worden uitgevoerd zetten we in op het zo veel mogelijk betrekken van belanghebbenden. Hiervoor gaan we bewust tijd nemen. ▪ Door het pro-actief benaderen van partijen en personen die beschikken over gebiedskennis en/of specifieke expertise organiseren we <i>countervailing power</i>.
8	Geef meer aandacht aan een veerkrachtig rollenspel bij meervoudige aansturing.	▪ We zijn in algemene zin al ingegaan op deze aanbeveling. ▪ We concretiseren dit door in elke fase van een project een adequate 'project-start-up' te organiseren waarin we expliciet ingaan op: ○ de scope van het project; ○ analyse van actoren en krachtenveld; ○ de te bereiken resultaten en

		(deel)onderzoeken die nodig zijn; ○ een bij de fase passende kostenraming, inclusief eenduidige onzekerheidsmarges; ○ een risico-analyse, met beheersmaatregelen en risicoverdeling; ○ een vertaling in een adequate projectsturing en –organisatie met een eenduidige verdeling van rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. ▪ We leggen het resultaat hiervan voor aan de bestuurders. ▪ We organiseren een eenduidige opdrachtgeverslijn. ▪ Voor de aanbeveling tot politieke reviews uit de Eindrapportage van de Commissie zal ieder van de partners in de eigen organisatie een passend voorstel doen.
--	--	--

Borgen leerervaringen vanuit Wilhelminakanaal

Het evaluatierapport van de Cie van Deskundigen biedt een externe, deskundige en systematisch onderbouwde analyse en aanbevelingen gebaseerd op een concreet project gedurende de onderzoeksperiode. De samenwerkingspartners zijn de deelnemers aan deze evaluatie dankbaar voor hun medewerking. Wij hebben de Commissie en het onderzoeksbureau gevraagd om een bijeenkomst met alle huidige betrokkenen te organiseren om deze lessen te delen en met elkaar concrete afspraken te maken voor de wijze waarop gemeente Tilburg, provincie Noord-Brabant en het Rijk (Ministerie IenM/DGB en Rijkswaterstaat) de komende periode de verdere uitwerking van de structurele oplossing van het Wilhelminakanaal gaan vormgeven.

Verder zullen de drie samenwerkingspartners binnen hun eigen organisatie deze lessen expliciet gaan delen, zowel in de bestuurlijke als de ambtelijke organisatie. Er zijn immers steeds meer projecten, maar ook programma's en andere aanpakken, waarin partijen gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen en behoefte is aan heldere afspraken over de wijze van samenwerken, zeggenschap en risico's.