

Advies van het Expertteam over de overgang naar de Uitvoeringsfase van het project Stadsdijken Zwolle

Aan: Dijkteam (bestuur en management) Stadsdijken Zwolle

Van: ir. P.E.M. Buck, voorzitter, ir. K.W. Talsma, mr. ing. J.J. van de Vijver

Datum: 31 januari 2023

Legenda: Inleiding en aanleiding tot het Advies

Samenwerking

Uitvoeringsovereenkomst

Overallplanning, SSK-raming, Advies Kostentafel

Conclusies

Inleiding en aanleiding tot het Advies

Het Expertteam HWBP-project Stadsdijken Zwolle (hierna: het Expertteam) geeft in dit advies zijn eendoordeel over de eerste fase van het HWBP-project Stadsdijken Zwolle dat door middel van een twee-fasen-contract is aanbesteed en vervolgens gegund is aan de combinatie Dijkzone Alliantie Zwolle (hierna: DAZ). Het Expertteam is door het Waterschap Drents Overijsselse Delta (hierna: WDOD) ingesteld om een onafhankelijk, maar ook tevens deskundig klankbord te zijn voor WDOD bij het oppakken van dit zeer complexe infraproject. De leden van het Expertteam hebben een lange staat van dienst en zijn betrokken geweest bij c.q. hebben deels leiding gegeven aan grootschalige en complexe bouwprojecten, ieder vanuit een eigen deskundigheid en discipline.

Het Expertteam is vanaf het moment dat een keuze moest worden gemaakt voor de contracteringsstrategie, gevraagd WDOD te adviseren omtrent belangrijke keuzemomenten in het proces om te komen tot selectie van een ontwerp- en bouwcombinatie en verder gedurende de samenwerking tussen WDOD en deze combinatie (DAZ) in het kader van de Planuitwerkingsovereenkomst.

De beslissing van WDOD om voor dit complexe project te kiezen voor een twee-fasen-contract, waarbij gedurende de eerste fase sprake is van een intensieve samenwerking tussen een opdrachtgever en opdrachtnemer om te komen tot een gedetailleerd ontwerp en integrale uitvoeringsplanning met bijbehorende gedetailleerde SSK-raming, wordt door het Expertteam volledig onderschreven. Door de keuze voor een twee-fasen-contracting is er sprake van een zorgvuldige voorbereiding om een complex project te realiseren met veel uitdagingen, zoals op het gebied van een stedelijke omgeving, veel stakeholders, ecologie, stikstof, PFAS en de zeer beperkte ruimte om werkzaamheden uit te voeren. Naar overtuiging van het Expertteam zullen de initiële kosten in het kader van de planuitwerking die hoger liggen dan bij een meer traditionele aanpak, zeker opwegen tegen de aanzienlijke risico-reductie en het voorkomen van aanzienlijke budgetoverschrijdingen in de uitvoeringsfase. De voorbeelden hiervan in traditioneel aanbestede - complexe - infrastructurele werken zijn legio.

Samenwerking

In het kader van de twee-fasen-contractering is sprake van een ontwerpfase en een uitvoeringsfase. WDOD heeft in de Planuitwerkingsovereenkomst de bevoegdheid opgenomen om te kunnen besluiten de samenwerking met DAZ niet voort te zetten en aldus geen Uitvoeringsovereenkomst aan te gaan. Een reden om die samenwerking niet te continueren, kan zijn gelegen in de wijze waarop partijen, in het kader van de Planuitwerkingsovereenkomst, hebben samengewerkt. Indien sprake is geweest van een zeer moeizame samenwerking met slechte relationele verhoudingen tussen de organisaties en hoog oplopende spanningen, geeft dit geen vertrouwen op een probleemloos verloop in de realisatiefase. In een dergelijke situatie moet een opdrachtgever kunnen besluiten de samenwerking niet voort te zetten.

Het Expertteam heeft – onder meer – tot taak gekregen zich een onafhankelijk beeld te vormen van de effectiviteit van de samenwerking tussen de organisaties van WDOD en DAZ. Dit is de grond om WDOD te kunnen adviseren omtrent de beslissing de samenwerking met DAZ te continueren en over te gaan tot het sluiten van een Uitvoeringsovereenkomst. Daarom heeft het Expertteam met het Dijkteam een aantal overleggen gehad om een instrumentarium te ontwikkelen om de effectiviteit van de samenwerking te kunnen ‘meten’. In januari/februari 2022 heeft het Expertteam ook een aantal interviews afgenomen met verschillende medewerkers van beide organisaties, zowel van WDOD, als DAZ.

Het Expertteam heeft eind februari 2022 in een tussentijds advies (zie Tussentijds advies d.d. 24 februari 2022) uitgesproken dat op basis van de overleggen die zijn gevoerd met het Dijkteam en het Projectteam, het ontwikkelde instrumentarium en de interviews met de medewerkers van de beide organisaties, geoordeeld kan worden dat er sprake was van een effectieve samenwerking tussen de partijen. Toentertijd heeft het Expertteam wel het voorbehoud gemaakt dat pas een definitief oordeel over de samenwerking kon worden gegeven op het moment dat er sprake zou zijn van een Definitief Ontwerp, een gedetailleerde integrale Uitvoeringsplanning met bijbehorende gedetailleerde SSK-raming, voorzien van een positieve beoordeling van de Kostentafel.

Het Expertteam heeft inmiddels kunnen vaststellen dat daarvan sprake is. Er hebben het Expertteam geen signalen bereikt die wijzen op moeizame of gespannen verhoudingen tussen de organisaties van partijen. Eerder is er sprake van het tegendeel; het Expertteam heeft het beeld gekregen dat zeer goed en constructief tussen partijen wordt samengewerkt en eventuele verschillen van opvatting steeds op een adequate en professionele wijze tot een oplossing worden gebracht vanuit een begrip voor elkaars positie en belangen. Ook de wijze waarop de organisaties zijn weten om te gaan met de dynamiek die het gevolg was van de tussentijdse afstemmingen met de programma-directie van het HWBP en de samenwerking daarmee, laten een effectieve samenwerking zien die gericht is op het welslagen van het project.

Het feit dat partijen erin zijn geslaagd om tot eindproducten te komen zoals een Definitief Ontwerp, een integrale Uitvoeringsplanning met bijbehorende SSK-raming mét een positieve beoordeling van de Kostentafel, maakt dat het Expertteam met overtuiging WDOD kan adviseren de samenwerking met DAZ voort te zetten en over te gaan tot het sluiten van de Uitvoeringsovereenkomst.

Niet onvermeld mag blijven dat juist deze intensieve manier van samenwerken wel enige hinder heeft gehad van de maatregelen, zoals die ter beheersing van de Coronacrisis zijn genomen.

Uitvoeringsovereenkomst

In het kader van de contracteringsstrategie is gekozen om gedurende de ontwerpfase een hechte samenwerking te zoeken, waarbij sprake is van één ontwerpteam met medewerkers van zowel WDOD, als van DAZ. Voor de tweede fase is gekozen voor een meer traditionele rolverdeling met een opdrachtgever aan de ene kant en een opdrachtnemer aan de andere kant met andere (lees gescheiden) verantwoordelijkheden. Gekozen is voor een Uitvoeringsovereenkomst op basis van de contract vorm UAV GC 2005. Het Expertteam is in de gelegenheid geweest de concept contractdocumenten reeds in een vroeg stadium te beoordelen en zonodig daarop te reflecteren. Belangrijk is dat in de Uitvoeringsovereenkomst uitdrukkelijk is bepaald dat DAZ de algehele verantwoordelijkheid voor het ontwerp draagt, ook voor wat betreft de eventuele verdere inbreng van WDOD op het ontwerp.

Hoewel het Expertteam zich kan vinden in de gekozen contracteringstrategie, is het belangrijk dat partijen zich de nieuwe rollen en verantwoordelijkheden realiseren, maar tegelijkertijd ook gefocust blijven om vanuit het belang van het project te blijven samenwerken. Dat wil zeggen dat men niet tegenover elkaar gaat staan, wanneer zich een onverwacht probleem aandient, maar probeert er samen uit te komen in het belang van het project en toch begrip te hebben voor ieders eigen belang. Het Expertteam waardeert dat partijen de aanbevelingen uit het Tussentijdse advies ter harte hebben genomen en in het Plan van Aanpak Realisatiefase hebben laten zien hoe zij de samenwerking ook in de realisatiefase willen voortzetten, zoals de instandhouding van het Dijkteam met het doel vroegtijdig onverwachte problemen tegemoet te treden en te de-escaleren. Ook de gedachte om vanuit één centrale bouwkeet te gaan werken, waardoor sprake zal zijn van korte en open communicatielijnen, waardeert het Expertteam als positief. Het instellen van een Raad van Deskundigen direct bij aanvang van het werk zal ook bij kunnen dragen aan een succesvol verloop van de uitvoering.

Overallplanning, SSK-begroting, Advies Kostentafel

Om goede redenen is in dit project gekozen om de Subsidieaanvraag te baseren op het Definitief Ontwerp. De Kostentafel is in oktober-november 2022 in de gelegenheid gesteld haar reactie te geven op het toen voorliggende Definitief Ontwerp, de Uitvoeringsplanning en een tussenproduct van de SSK-raming. Daaruit is een negental aanbevelingen naar voren gekomen die – zoals ook het Expertteam heeft geconstateerd – door het projectteam ter harte zijn genomen.

Vervolgens zijn in januari 2023 de volgende documenten formeel door het projectteam ter toetsing aan de Kostentafel aangeboden:

- Het Plan van Aanpak voor de Realisatiefase versie 1.0 d.d. 23-01-2023
- De daarin opgenomen Overallplanning (integrale uitvoeringsplanning)
- De bijbehorende SSK-raming

Op 24 januari 2023 heeft er een overleg plaatsgevonden tussen de leden van het Dijkteam, de Kostentafel en het Expertteam. Het Expertteam is daarbij geïnformeerd over de inhoud van het (positieve) advies, zoals de Kostentafel dat op 25 januari 2023 formeel heeft verstuurd.

Het Expertteam heeft zelf ook het “Plan van Aanpak voor de Realisatiefase” doorgenomen en constateert dat:

- het een grondig en helder geschreven Plan is;
- het Plan laat zien dat er veel en goed werk is verricht om zoveel mogelijk alle risico's tijdens de uitvoering van dit complexe project vooraf te onderkennen, te adresseren en op te lossen. Ook het geringe aantal nog resterende risico's is goed in beeld;

- het in het Plan geschetste beeld overeenkomt met hetgeen het Expertteam in de afgelopen jaren in haar gesprekken met het Projectteam en het Dijkteam heeft gezien en ervaren;
- het daarom zeer aannemelijk is dat de beoogde hoofddoelstelling, namelijk: er moet sprake zijn van een beheerste uitvoering van het Project binnen de kaders van het HWBP, gaat worden gehaald.

Dit laatste is natuurlijk nooit een zekerheid, maar het Expertteam is wel van mening dat de voordelen van een twee-fasen-contract hiervoor (zeer) goed zijn benut.

Het Expertteam acht het een goede zaak dat er - mede op basis van het advies van de Kostentafel - een interne en ook een externe toets zijn uitgevoerd op de integraliteit, de samenhang en de efficiency van de Overallplanning. Desgevraagd heeft de Kostentafel aangegeven dat deze Overallplanning een goede en inzichtelijke basis is geweest voor de uiteindelijke kostprijsbegroting.

Het Expertteam neemt kennis van het oordeel van de Kostentafel dat zij zich kan vinden in deze integrale planning, de kostprijsbegroting en de SSK-raming behoudens een viertal bezwaarpunten. Het Expertteam begrijpt dat het Dijkteam deze vier bezwaarpunten gaat adresseren en kan zich in grote lijnen vinden in de wijze waarop het Dijkteam dat meent te gaan doen.

Ook het Expertteam noteert dat er in de afgelopen jaren een forse toename is geweest van de raming van met name de Realisatiekosten van het project in de tijd. Het Expertteam kijkt hier natuurlijk van enige afstand naar, maar heeft ook gezien dat de grote oorzaken hiervan gelegen zijn in het nieuwe Ontwerpinstrumentarium, de vaak zeer beperkte ruimte om de dijk te kunnen versterken en om eraan te werken, het veel moeten werken vanaf het water, de bijzondere eisen vanuit de ecologie, de kwesties rond PFAS en Stikstof, de noodzakelijk gebleken faseringen en de bijzondere prijsontwikkelingen door de onrustige internationale situatie.

Het Expertteam ondersteunt daarom ook de afspraak om in 2023 nog een financiële herijking uit te voeren volgens de in het Plan van Aanpak aangegeven inhoud. Dit biedt aan zowel de Opdrachtgever WDOD, de Opdrachtnemer DAZ, als de Programmadirectie HWBP de mogelijkheid om in deze turbulente tijden de laatste ontwikkelingen in de uiteindelijke financiële afspraken te verwerken. Dit doet recht aan de belangen van alle partijen.

Conclusies

Op basis van de beschikbare documenten (waaronder het *Plan van Aanpak voor de Realistiefase* en de (concept-) *Uitvoeringsovereenkomst*), eigen waarnemingen (o.a. de interviews met betrokken medewerkers en de gesprekken met het Dijkteambestuur, de projectleiding en de Kostentafel) trekt het Expertteam de volgende conclusies:

1. Vele instanties en betrokkenen hebben aangegeven dat dit project ook als dijkversterkingsproject complex en uniek is. Het Expertteam deelt die mening.
2. Om onder andere die redenen is gekozen voor een zogenaamde *twee-fasen-contract*, waardoor er al tijdens de Planuitwerkingsfase sprake is van een intensieve samenwerking tussen de uitvoerende partij (Opdrachtnemer ON) en WDOD (Opdrachtgever OG); de kennis en ervaring van de ontwerpend aannemer en de beheerder worden gebundeld ter reducering van de risico's, met name die tijdens de uitvoering. Ook het Expertteam acht deze aanpak te verkiezen boven de traditionele werkwijze tussen OG en ON en beschouwt deze aanpak als het meest geëigend en efficiënt voor een dergelijk complex project.
3. Op basis van eigen waarneming, maar vooral ook naar aanleiding van de gehouden interviews (zie hiervoor ons Tussentijds Advies) heeft het Expertteam geconstateerd dat er

sprake is van een plezierige en constructieve samenwerking die in de praktijk zijn meerwaarde bewezen heeft. Beide partijen hebben geïnvesteerd in een succesvolle werking van dit model en de mogelijkheden, die een twee-fasen-contract biedt, goed benut.

4. Bewust is gekozen om voor het Plan van Aanpak voor de Realisatiefase en de Uitvoeringsovereenkomst gebruik te maken van het Definitief Ontwerp (DO) in plaats van normaliter het Uitvoeringsontwerp (UO). Na het gereedkomen van dit UO zal er in samenwerking met de Begeleidingscommissie van het HWBP een financiële herijking plaatsvinden. Het Expertteam acht dit verstandig.
5. Het Plan van Aanpak voor de Realisatiefase is uitvoerig en compleet en er wordt zorg en aandacht besteed aan belangrijke aspecten als wijze van uitvoering en transport, kwaliteitsbewaking en toetsing en controle. Het is doorwrocht en vertrouwenwekkend.
6. Ondanks de in de loop der tijden opgetreden grote stijgingen van de projectkosten zijn de hierover gegeven verklaring en toelichting duidelijk en realistisch, zoals ook de Kostentafel heeft geconstateerd. Gezien de onzekerheid over de prijzen van o.a. energie en bouwmaterialen is indexering een belangrijke post van aandacht tijdens de uitvoering. Het verdient aanbeveling om hierover in de Uitvoeringsovereenkomst heldere en eenduidige afspraken te maken. Een strakke en periodieke monitoring hierop is noodzakelijk.

Op basis van de voorgaande conclusies en meewegende de positieve beoordeling door de Kostentafel komt het Expertteam tot een positief eindoordeel en adviseert het Bestuur van WDOD dienovereenkomstig. Op efficiënte en effectieve wijze is samengewerkt. Ondanks de nu wijzigende rolverdeling tijdens de Realisatiefase (traditioneel OG-ON) dienen het opgebouwde vertrouwen en het onderliggende gedachtengoed behouden te blijven.