

# INFRA

THEMA  
KENNIS

VERBINDT NETWERKEN

nr 2 | mei 2013 | Los nummer: € 14,95

## GRIP OP KENNIS

**Uiteindelijk willen we allemaal hetzelfde: Infrastructuren die efficiënt en effectief functioneren. Het is daarbij niet de vraag of je voldoende kennis bezit, het is de vraag of het de juiste kennis is. En dat vraagt om goede keuzes. Hoe bepaal je welke kennis nodig is om deskundig te blijven, nu en in de toekomst? En hoe zorg je dat je die kennis en kunde beschikbaar hebt en houdt?**

**INFRA**TRENDS  
13 JUNI 2013

**Feature**  
Zo blijf je bij

**Interview**  
Honkbalcoach Tjerk  
Smeets

**Achtergrond**  
Systematisch borgen



Reflectie: Sociale complexiteit in de uitvoering vraagt om een blik naar buiten

# INGEWIKKELD? KIJK GOED OM JE HEEN!

Veel aandacht in infrastructuur- en gebiedsontwikkeling gaat uit naar innovatieve contractvormen, aanbestedingsprocedures en publieke planprocedures. Bij de uitvoering van projecten blijkt dikwijls dat plannen en scenario's anders uitpakken; er treden ongeplande en onvoorziene incidenten op. Infrastructuurontwikkeling is immers complex. Maar wat is deze complexiteit precies, hoe gaan managers daar in de dagelijkse praktijk mee om en wat werkt het beste?

tekst stefan verweij

In 2009 sloten het opdrachtgeverschap van Rijkswaterstaat, provincie Limburg en gemeenten Maastricht en Meerssen (het Projectbureau) een design & construct-contract met Avenue2 voor de uitvoering van het plan De Groene Loper.

Het plan voorziet onder andere in de ondertunneling van de A2 en in een groen recreatief lint voor fietsers en voetgangers dat de noordelijk gelegen landgoederenzonde verbindt met het knooppunt Europaplein. De uitvoering startte in 2011, inmiddels zijn delen van de betonnen ruwbouw klaar en worden er damwanden uitgetrild (zie [www.a2maastricht.nl](http://www.a2maastricht.nl)).

Zoals bij zo veel infrastructuurprojecten in de uitvoering treden er vanuit de sociale en/of fysieke omgeving van het project ongeplande en onvoorziene incidenten op. Denk aan tegenvallende grondcondities, sociaal-politieke weerstand en nieuw beleid. Deze incidenten kunnen de planning van het project 'verstoren', voornamelijk in termen van tijd, geld en tevredenheid van omgevingspartijen. Management-systemen, zoals contractbeheersing en samenwerkingsbe-ginselen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, voorzien in allerlei manieren om hiermee om te gaan. Theoretisch gezien werkt dat prima. Maar kenmerkend van complexiteit is nu juist dat het verloop en de risico's - kans maal gevolg - van deze potentiële 'verstoringen' moeilijk voorspelbaar zijn.

## Potentiële verstoringen

In een kleine twintig interviews met zowel managers van het Projectbureau als Avenue2 is daarom eerst gevraagd welke 'externe condities' tijdens de uitvoering van invloed zijn op het verloop van het project. Uit die interviews bleek dat er voornamelijk sprake was van sociale complexiteit: potentiële verstoringen van publiek-maatschappelijke aard. Denk hierbij ten eerste aan burgers, actiegroepen en bedrijven die proberen op verschillende manieren de scope van het project te beïnvloeden. Verder probeerden ook overheden en de eigen moederorganisaties van het opdrachtge-verschap via vooral vergunningverlening het verloop van het project te sturen. Andere zaken waren meer fysiek van aard, zoals grondvervuilingen die niet bekend waren of kwamen van buiten de lokale sfeer van het project. Wat dat betreft was vooral de nationale discussie over de nieuwe veiligheidseisen voor tunnels, de 'tunnelstandaard', een bepalende factor.

Hoe is er nu met deze verschillende potentiële verstoringen omgegaan: hoe zijn ze gemanaged, wat betekende dit voor de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, en resul-

teerde het in goede uitkomsten? Een vergelijkende analyse van 18 geïdentificeerde incidenten laat een aantal interessante patronen zien.

## Interne oriëntatie

Een interne oriëntatie op de planning en niet meebewegen met wensen en eisen vanuit de omgeving kunnen soms heel nuttig zijn. Toen na de contractgunning het Tracébesluit en de bestemmingsplannen bij de Raad van State lagen, benaderde Kloar Loch - een belangengroep voor schone lucht in Maastricht en omgeving - het Projectbureau om te praten over maatregelen voor het verbeteren van de luchtkwaliteit bij het project. De managementstrategie die toen werd gekozen, was bedoeld om de boot af te houden. Er werd, zo vertelde de verantwoordelijke manager, 'radiostilte in acht genomen'. Immers, *anything you say can and will be used against you in the court of law*. En met resultaat. Eind november 2011 verklaarde de Raad van State de plannen onherroepelijk en de beroepen, inclusief die van Kloar Loch, ongegrond.

## Samen anticiperen

Een andere potentiële verstoring voor projecten is nieuw beleid of de dreiging daarvan. Voor tunnelprojecten als de Maastrichtse spelen wet- en regelgeving over tunnelveiligheid een grote rol. Ten tijde van de interviews was het nog onduidelijk wat precies de impact van de nieuwe tunnelstandaard op het project zou zijn. Als het design van de tunnel moest worden aangepast, dan zou dat grote meerkosten kunnen betekenen. Die zou Avenue2 niet kunnen dragen. Daarom verkenden het Projectbureau en Avenue2 de mogelijkheid om een alliantie te vormen om zodoende de risico's te delen. Toen de onzekerheid afnam en de risico's verduidelijkten, werd het alliantie-idee weer verlaten. Hier hebben we een interessant geval te pakken waar opdrachtgever en opdrachtnemer samen de handen ineenslaan om een grote onzekerheid in het project het hoofd te bieden. Dit resulteerde niet in een formeel vastgelegde samenwerkingsvorm, maar het versterkte wel de band tussen opdrachtnemer en opdrachtgever.

## Externe oriëntatie

Hoewel een interne oriëntatie op de planning soms een vruchtbare strategie lijkt, is een externe oriëntatie bij sociale complexiteit, zo wijst de analyse uit, vaker een goede strategie. Zo probeerde het ROC Leeuwenborgh in Maastricht, dat gelegen is aan de A2, de fasering van een tijdelijke wegomlegging te veranderen. De redenen hiervoor waren dat de tijdelijke weg



## Slimme ontwerpen, aanpassingen, plannen en begrotingen door de aannemer gaan een eind, maar sociale complexiteit in infrastructuurontwikkeling is hardnekkig.

negatieve gevolgen zou hebben voor veiligheid, gezondheid en parkeerruimte. Managers van het Projectbureau, gesteund door de verantwoordelijke wethouder van Maastricht, gingen in gesprek met de school. Uiteindelijk werd de planning wat aangepast waardoor de school haar bezwaren introk. Zo werd een potentieel conflict afgewend en de rust in de sociale omgeving bewaard. Hoewel dit planning- en kostentechnisch wellicht niet de optimale oplossing was, zorgde het wel voor een hoge tevredenheid onder de betrokken partijen. Zeker in een lokaal project, zoals dat in Maastricht, midden in de stad is dat van groot belang.

Een ander voorbeeld betrof een conflict tussen Avenue2 en een van haar partners, een landschapsarchitect. Een optimalisatie in het ontwerp en de planning betekende de aanpassing van een kleine tunnel. Onverwacht bleek de architect hier principiële problemen mee te hebben. Ze kwam in opstand, met steun van de lokale Bouw- en Woningtoezicht. Om de

gemoederen te sussen en grote schadeclaims te voorkomen, werd besloten tegemoet te komen aan de wensen van de architect. Met positief resultaat, want hoewel de architect haar zin kreeg, werden daarmee grotere conflicten afgewend. Dat stemde tot tevredenheid onder de betrokken managers. In een ander geval sloegen het Projectbureau en Avenue2 de handen ineen. Het is een mooie illustratie van de goede samenwerking tussen beiden in Maastricht. In het planproces waren het ontwerpproces van Avenue2 en de Tracébesluitprocedure met elkaar verweven. De verantwoordelijke manager bij het Projectbureau moest voor het Tracébesluit goedkeuring halen bij zijn RWS-moederorganisatie. Maar hij stuitte daar onverwachts op weerstand. Hij vertelde dat alles in kannen en kruiken leek en nu werden er toch ineens veranderingen geëist door de lijnorganisatie. Die zouden grote gevolgen hebben voor het budget en de planning. Avenue2 en de opdrachtgever gingen een samenwerking aan. De publieke manager mobi-

liseerde de directeur van Avenue2 om druk uit te oefenen op zijn eigen RWS-moederorganisatie. Die bezweek onder de dreiging van budgetverhogingen en schadeclaims, en bond vervolgens in.

### Sociale complexiteit vraagt om externe oriëntatie

Sociale complexiteit in de projectuitvoering laat zich vaak niet 'repareren' door een interne focus. Slimme ontwerpen, aanpassingen, plannen en begrotingen door de aannemer gaan een eind, maar sociale complexiteit in infrastructuurontwikkeling is hardnekkig. Als stakeholders in de projectomgeving zich verzetten tegen het projectplan, dan is de kop in het zand steken en/of harder en slimmer werken vaak niet genoeg. Een externe oriëntatie, actief de interactie opzoeken met de 'bron van de potentiële verstoring' is vaak nodig. Sterker nog, in zes van de negen cases met een minder bevredigende afloop was er sprake van een interne managementoriëntatie. Daarnaast was er bij die zes cases geen sprake van een samenwerking tussen aannemer en opdrachtgever. Dit suggereert ook het belang van samen optrekken om sociale complexiteit het hoofd te bieden.

Het belang van een externe oriëntatie is geenszins voorbehouden aan het A2 Maastricht-project. Het wordt vaak genoeg herkend. Zo werd in het vorige nummer van *Infra* bij het project A15 Maasvlakte-Vaanplein ook gewezen op het cruciale belang van goede relaties met de stakeholders in de omgeving. Dit project is tevens onderdeel van het onderzoek naar het management van grootschalige infrastructuurprojecten. Mede als gevolg van de specifieke contractvorm - design, build, construct & finance - is daar een sterke focus van de aannemer op het halen van plannings- en mijlpalen. Het gevaar is dan dat soms wordt 'vergeten' dat infrastructuurprojecten niet alleen te maken hebben met potentiële verstoringen vanuit de sociale omgeving. Omgedraaid geldt ook dat infrastructuurprojecten vaak een verstoring zijn voor de sociale omgeving, met weerstand daarvandaan als gevolg. Het gevaar van een te interne focus door de aannemer op controle is dan ook dat het terugslaat op de projectvoortgang op een later moment. Zo zijn er bij het project A15 Maasvlakte-Vaanplein enkele voorbeelden te noemen waar fysieke ingrepen door de aannemer vooruitliepen op de afstemming erover met stakeholders. Het gevolg was dat de aannemer daar werd 'teruggefloten' door de opdrachtnemer, of moeite had met het verkrijgen van benodigde vergunningen bij stakeholders. Aan de andere kant is die interne focus natuurlijk wel van groot belang om een project überhaupt volgens contract te kunnen uitvoeren.

De crux zit hem dan ook in het vinden van een gezonde balans tussen interne controle en externe interactie. Waar de balans precies ligt is geen exacte wetenschap, maar een systematische analyse van het A2 Maastricht-project laat zien dat wanneer er sprake is van sociale complexiteit, de blik naar buiten werpen het advies is. Zeker als opdrachtgever en -nemer daarbij hun gezamenlijke belang zien en zodoende samen optrekken - in plaats van de nadruk te leggen op de contractuele letters -, draagt dit bij aan het afwenden van potentiële verstoringen.

### Over de auteur

Stefan Verweij is promovendus aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij is verbonden aan de vakgroep Bestuurskunde en daarbinnen de onderzoeksgroep Governance of Complex Systems (GOCs). Hij doet, binnen het programma Next Generation Infrastructures, onderzoek naar het management van grootschalige infrastructuurprojecten. Meer informatie en publicaties zijn te vinden op zijn website [www.stefanverweij.eu](http://www.stefanverweij.eu). E-mail: [verweij@fsw.eur.nl](mailto:verweij@fsw.eur.nl)