

Aan
de gemeenteraad

Datum 23 mei 2023
Zaaknummer 2023-0037105
Betreft Evaluatie Engelenburgerbrug

Vergadering van
Portefeuillehouder: Rik van der Linden
Begrotingsprogramma Bouwend en Bereikbaar Dordrecht
Kernteam/Opgave: Ruimtelijke Kwaliteit - Ruimtelijke Projecten & Realisatie
Auteur: Rosalie Hoek-Kleinjan
E-mail: jlr.kleinjan@dordrecht.nl
Verantwoordelijke: Peter de Vet
Openbaar: Ja

Raadsinformatiebrief

Hoe zijn de bevoegdheden rond dit onderwerp verdeeld?

Op basis van artikel 169, lid 2 of 3 van de Gemeentewet hebben wij een actieve informatieplicht richting uw raad.

Wat is de aanleiding om deze informatie kenbaar te maken?

In de raadsinformatiebrief 'Voortgang en overschrijding krediet Engelenburgerbrug' van 5 juli 2022 hebben we aangegeven dat het project Engelenburgerbrug zou worden geëvalueerd door Gouverneur (een bestuurskundig onderzoeksbureau verbonden aan Erasmus Universiteit Rotterdam). Het resultaat van de evaluatie delen we via deze brief met uw raad. Het volledige onderzoeksrapport vindt u in de bijlage.

Wat is de te delen informatie?

Om een gedegen evaluatie op te kunnen stellen van de renovatie van de Engelenburgerbrug, is de evaluatie uitgevoerd in samenwerking met het bestuurskundig onderzoeksbureau Gouverneur. De evaluatie bestond uit de volgende processtappen:

- het opstellen van een chronologische tijdlijn van de gebeurtenissen rondom de voorbereiding en uitvoering van de sloop/nieuwbouw van de historische brug;
- het bespreken en aanvullen van de tijdlijn in twee werksessies met betrokken projectmanager en Planning & Control-medewerker;
- het verwerken van de werksessies en de opgestelde tijdlijn in een beknopte rapportage met conclusies en aanbevelingen (zie bijlage).

De tijdlijn laat een reconstructie zien van het besluitvormingsproces rond de renovatie van de Engelenburgerbrug. Het proces wordt gekenmerkt door (scope)wijzigingen die een olopende middeleninzet tot gevolg hadden. Met de tijdlijn is in beeld gebracht welke besluiten zijn genomen op basis van de gehanteerde GROTICK-systematiek[1] in het project.

Conclusies evaluatie:

De hoofdconclusie van de evaluatie is dat er een sloop-nieuwbouw project is gerealiseerd, op een complexe, historische binnenstedelijke locatie, dat voldoet aan de actuele gebruiks- en veiligheidseisen terwijl de gewenste historische beeldkwaliteit gehandhaafd is gebleven. Dat is bijzonder gezien alle complexiteiten die het project heeft gekend. Wel is er een aantal belangrijke conclusies te trekken op basis van de evaluatie.

1. De Engelenburgerbrug was een complex project.

De Engelenburgerbrug met aansluitende kademuren bleek een zeer complex object. De historische brug is als object in de tijd niet goed gedocumenteerd. Het draagvermogen van de houten palen bleek na onderzoek te weinig om onderhoud verantwoord te kunnen uitvoeren. De paalfundering diende vervangen te worden en dat was alleen mogelijk na algehele demontage. De gebruikte materialen en de staat waarin ze verkeerden, alsmede de gebruikte bouwtechnieken voor aanleg, reparatie en renovatie, werden pas zichtbaar toen de brug werd gedemonteerd. Er was dus vooraf weinig kennis over de exacte staat van de brug. Het projectteam leerde de brug 'proefondervindelijk' kennen. Dit zorgde voor diverse (scope) wijzigingen die leidden tot het meermaals moeten bijstellen van het projectbudget. Ditzelfde geldt voor de aansluitende kademuren.

2. Het project had last van personele wisselingen.

In het projectteam zijn er diverse wisselingen geweest in de functie van projectcoördinator. Ook de betrokken financieel adviseur (vanuit Planning & Control) is diverse keren gewisseld van persoon. Hierdoor moesten nieuwe projectteamleden telkens opnieuw worden ingewerkt. Dit gaf een negatief effect op de continuïteit van de ondersteuning en dus op de beheersing van het project als geheel.

3. Historisch karakter van de brug diende te worden behouden.

In het hele proces is gestreefd naar een monumentwaardige kwaliteit in overleg met de Welstand- en Monumentencommissie. Alle ornamenten en bijzondere kenmerken van de brug zijn gerepareerd en weer terug aangebracht. De wens om aan de gewenste (beeld)kwaliteit van de Engelenburgerbrug vast te houden ondanks allerlei tegenvallers en gebleken onmogelijkheden leidde er echter toe dat er geen alternatief scenario voor handen was. De 'behoudvariant' bleek bijvoorbeeld technisch niet mogelijk vanwege de staat van de funderingen en het heel hoge risicogehalte als die zou zijn uitgevoerd. Ook bleek een plaatsing van een tijdelijke brug vanuit veiligheids- en bereikbaarheidsoverwegingen onvermijdelijk. Een calamiteit als gevolg van het afschuiven van een kademuur onder het landhoofd van de tijdelijke brug leidde vervolgens tot een nieuwe, grote aanpassing in de projectuitvoering en bijbehorend budget.

4. Samenwerking met nutsbedrijven en de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid (OZH) liep stroef.

De afhankelijkheid van nutsbedrijven en OZH in verband met de benodigde vergunningen heeft ertoe geleid dat er vertraging in het project ontstond. Dat heeft uiteindelijk ook voor meerkosten gezorgd. Dit werd veroorzaakt doordat de onderlinge afspraken en plannings niet altijd goed op elkaar waren afgestemd.

5. Projectadministratie tussen gemeente en Ingenieursbureau Drechtsteden (IBD) sloten niet op elkaar aan.

De projectadministratie van de gemeente kent een andere structuur dan de projectadministratie van het IBD. Een overall kostenoverzicht bij de opdrachtgever en de prognose van de deelprojecten (brug, staal, elektra/bediening en bijkomende kosten) werd niet standaard gerapporteerd.

6. Projectsturing lag meer op technisch niveau en minder op financieel niveau.

De projectsturing was in dit project (te)veel gericht op de technische en kwaliteitsaspecten. Gezien de complexiteit van de vervanging van de brug en complicaties met de kademuur, vroeg dit extra aandacht van de projectmanager.

Aanbevelingen op basis van de evaluatie:

- Complexe projecten in NARIS opnemen. Door complexe projecten in het risicomanagementsysteem op te nemen, zorgen we voor continue controle op de risico's en verantwoording daarvan in de P&C cyclus. Hierbij wordt jaarlijks een update van het projectrisico gemaakt met de volgende onderdelen: risico gebeurtenis, risico oorzaak en gevolg, mogelijk risico bedrag, risico eigenaar en mogelijke dekking en de beheersmaatregelen.
- Gedurende het project lerende risicoanalyses opstellen en beheersmaatregelen uitvoeren. In dit project is gewerkt met risicoanalyses en zijn risicodossiers opgesteld en telkens aangepast in de verschillende fases van het project. Het werken met zogenaamde lerende risicoanalyses zal hierin nog een verbetering kunnen bieden. Met lerende risicoanalyses worden lessen uit andere projecten meegenomen en wordt geleerd tijdens de uitvoering van het project. Uitgevoerde aanvullende onderzoeken in het project kunnen dan als nieuwe items in de risicoanalyse worden meegenomen en worden beheerst door maatregelen te treffen.

- Scherpe integrale projectsturing. Op een complex project is een scherpe integrale projectsturing nodig die alle aspecten van het project managet.
- Eenduidige projectcontrole en administratie, met eis voor continuïteit in bezetting. Het synchroniseren van de projectbegrotingssystematiek van de gemeente (als opdrachtgever) en deelprojecthouders w.o. het IBD (als projectuitvoerder en -adviseur) ligt voor de hand om verwarring te voorkomen. Een snellere opvolging van personele uitval en wisselingen zorgt logischerwijs voor continuïteit in het projectteam.
- Samenwerking met nutsbedrijven via het convenant optimaliseren. Het investeren in netwerkrelaties, zowel bestuurlijk als ambtelijk, met professionele partners van publieke voorzieningen helpt bij een snelle(re) projectuitvoering waarbij deze partners nodig zijn. Dat doen we via het huidige convenant met nutsbedrijven om de samenwerking te verbeteren.
- Samenwerking met OZHZ optimaliseren i.v.m. vergunningen. Zodra een complex project wordt voorbereid, is het verstandig om OZHZ hier al over te informeren. Op die manier kan OZHZ in haar planning al rekening houden met de nodige vergunningaanvragen voor het project.

[1] GROTICK is een afkorting voor de criteria Geld; Risico's; Organisatie; Tijd; Informatie; Communicatie; Kwaliteit. De systematiek wordt benut om de argumenten voor genomen besluiten in de projectuitvoering systematisch te kunnen monitoren.

Bestuurlijke reflectie:

Het project Engelenburgerbrug heeft een heel goed resultaat opgeleverd, maar kende een projectproces waarin om uiteenlopende redenen kostenoverschrijdingen en vertragingen moesten worden gemeld. Deze hadden deels te maken met de technische complexiteit, de wens de brug historisch te behouden, en het feit dat de brug oud en slecht gedocumenteerd was, deels met personele wisselingen en uitdagingen in de onderlinge samenwerking. De conclusies die voortvloeien uit de evaluatie nemen we ter harte, en de aanbevelingen ten aanzien van projectsturing en -organisatie nemen we over.

Politiek-bestuurlijk gezien is de raad gedurende het project periodiek geïnformeerd geweest over de voortgang van het project, en zijn de budgetoverschrijdingen en aanvullende kredieten geaccordeerd door de raad. De raad is hiermee formeel steeds in positie gebracht. Tegelijkertijd is duidelijk dat een project als dit, wanneer het eenmaal is gestart, met veel onzekerheden is omgeven. Dit heeft geleid tot een situatie waarin de politiek op een gegeven moment niet anders heeft kunnen doen dan herhaaldelijk akkoord te gaan met de gevraagde kredieten. Een project als dit is per definitie uniek, maar bij een volgend, soortgelijk complex project verdient het aanbeveling de politieke afweging over de beoogde doelstellingen en de scope per besluitvormingsmoment en/of mijlpaal scherp te maken.

Hoe verder na deze raadsinformatiebrief?

De aanbevelingen uit deze evaluatie gaan we borgen in de organisatie. Juist door te leren van een dergelijk complex project kunnen we in volgende projecten nog meer sturen op mogelijke risico's. De volgende acties hebben we al opgepakt:

- We zijn gestart met de synchronisatie van de projectbegrotingssystematiek van het Ingenieursbureau en de gemeente. Het IBD vormt sinds vorig jaar een onderdeel van de Servicegemeente Dordrecht. De nadere uitwerking vindt plaats in de transitiesamenwerkingspot Financiën.
- Bij complexe projecten dienen projectcontrollers en projectadministrateurs aan de projectteams deel te nemen of er dient een apart financieel overleg te worden opgestart. Dan kan er onafhankelijk worden geadviseerd over de financiën en risico(beheersing) en een adequate informatievoorziening worden verzorgd.
- We nemen complexe projecten op in NARIS.
- We scherpen het convenant met nutsbedrijven verder aan om de samenwerking te verbeteren.

Actie die we dit jaar nog oppakken:

- Presentatie van de aanbevelingen in het cluster van projectmanagement, tezamen met projectcoördinatoren en het IBD. Het delen van de aanbevelingen en uitwisselen van opgedane ervaringen in het complexe project van de Engelenburgerbrug zal projectmanagers inzicht geven die ze kunnen gebruiken in toekomstige projecten.

Welke kosten zijn verbonden aan het proces?

De kosten voor de evaluatie zijn gedekt vanuit het projectbudget.

Het college van Burgemeester en Wethouders

C.H.W.M. Post
secretaris

A.W. Kolff
burgemeester