

Onderzoek naar budgetoverschrijdingen vernieuwbouw gemeentehuis Papendrecht

Rekenkamercommissie Papendrecht

BMC | onderzoek

Rapport
Augustus 2018
drs. J. Slooijer MSM
drs. P. Gering
T. Plat MA
Projectnummer: P005493
Correspondentienummer: DH-2908-9451



INHOUD

Voorwoord	1
Hoofdstuk 1 Uitkomsten onderzoek	2
1.1 Projectgovernance van de vernieuwbouw van het gemeentehuis	2
1.2 Beantwoording centrale onderzoeksvraag	9
1.3 Beantwoording deelvragen	10
1.4 Conclusies	14
1.5 Aanbevelingen	16
Hoofdstuk 2 Informatievoorziening aan de gemeenteraad	19
2.1 Instrumentarium van de gemeenteraad	19
2.2 Sturing	19
2.3 Beheersing	20
2.4 Verantwoording	21
2.5 Toezicht	21
2.6 Kwaliteit van de raadsinformatie	22
Hoofdstuk 3 Reconstructie vernieuwbouwtraject 2013 tot en met 2017	23
3.1 Aanleiding	23
3.2 Investeringskosten	23
3.3 Tijdlijn vernieuwbouw(plannen)	24
Bijlage 1 Projectgovernance	31
Bijlage 2 Toegepast instrumentarium door de raad	33
Bijlage 3 Checklist grote projecten	34
Bijlage 4 Geïnterviewde personen	35
Bijlage 5 Schriftelijke bronnen	36
Bijlage 6 Uitkomst online vragenlijst	37
Bijlage 7 Voorbeeld Governance Dashboard	43

Voorwoord

De Rekenkamercommissie van Papendrecht heeft een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar de vernieuwbouw van het gemeentehuis omdat deze heeft geleid tot budgetoverschrijding.

De Rekenkamercommissie heeft voor dit onderzoek de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

‘Hoe heeft de besluitvorming, de kaderstelling, de risicoanalyse, beheersing en informatievoorziening plaatsgevonden bij het project van vernieuwbouw van het gemeentehuis?’

Het doel van het onderzoek is nadrukkelijk om lessen te trekken en aanbevelingen te doen ten gunste van (grote) projecten, die de komende jaren op de planning staan.

Het onderzoek is uitgevoerd door BMC Onderzoek en vond plaats in de periode februari tot en met april 2018.

Het onderzoek richtte zich op de periode 2013 tot en met 2017. Relevante ontwikkelingen van begin 2018 die tijdens het onderzoek naar voren kwamen zijn daarnaast ook in dit rapport opgenomen.

Er is gebruikgemaakt van het onderzoeksmodel *projectgovernance*. Hieronder wordt verstaan: het sturen, beheersen en toezicht houden, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van projecten, alsmede het op een open wijze daarover communiceren en afleggen van verantwoording. Een beschrijving van dit model is opgenomen als bijlage 1.

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van een documentenstudie, een vragenlijst onder raadsleden (uitgezet in februari 2018), interviews met betrokkenen (intern en extern), gevolgd door een bijeenkomst met raadsleden (op 12 april 2018) waarin de uitslag van de vragenlijst ook is besproken.¹

Het onderzoeksrapport bevat achtereenvolgens:

- De uitkomsten van het onderzoek (hoofdstuk 1).
- De informatievoorziening aan de gemeenteraad ten aanzien van de vernieuwbouw (hoofdstuk 2).
- Een reconstructie van de besluitvorming gedurende de periode 2013 tot en met het voorjaar van 2018 (hoofdstuk 3).

Tenslotte zijn de bijlagen opgenomen waarnaar in de tekst is verwezen.

¹ De vragenlijst is uitgezet in februari 2018 en dus ingevuld door de vorige raad. Met de nieuwe raad (met ook ‘oude’ raadsleden) zijn de resultaten van de enquête besproken.

Hoofdstuk 1

Uitkomsten onderzoek

Dit hoofdstuk bevat in paragraaf 1.1 de uitkomsten van het onderzoek, gerangschikt naar de aspecten van projectgovernance: sturing, beheersing, verantwoording en toezicht van de vernieuwbouw van het gemeentehuis.

In paragraaf 1.2 en 1.3 zijn respectievelijk de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen beantwoord. Paragraaf 1.4 bevat de conclusies en paragraaf 1.5 beschrijft de aanbevelingen.

1.1 Projectgovernance van de vernieuwbouw van het gemeentehuis

Sturing

Sturing valt uiteen in: inhoudelijke kaderstelling en financiële kaderstelling door de gemeenteraad.

Inhoudelijke kaders

Het project is ontstaan vanuit de noodzaak om groot onderhoud uit te voeren aan het gemeentehuis van Papendrecht. Dit is vervolgens uitgebreid met aanvullende ambities, zowel kwalitatief als kwantitatief van aard. Dit betreft onder andere de ambitie om het gemeentehuis toegankelijker en aantrekkelijker te maken voor het publiek, het invoeren van het nieuwe werken en het uitbreiden van het aantal vierkante meters en functies (projectplan van 22 mei 2013).

Het projectplan was een aanzet voor een projectdefinitie, maar bestond vooral ook uit een presentatie van verschillende scenario's en ambities. Een heldere definitie en inhoudelijk kader ontbraken.

Bij de kredietaanvraag aan de gemeenteraad is door het college van burgemeester en wethouders een aantal doelstellingen geformuleerd, waaronder het nieuwe energielabel van het gebouw en de versterking van de ontmoetingsfunctie, maar er is geen volledige lijst van doelstellingen geformuleerd die toetsbaar is (beoogde prestaties, beoogde effecten).

Het college van burgemeester en wethouders heeft de gemeenteraad tijdens de uitvoering op een aantal momenten actief betrokken. Het college heeft de raad aangeboden een raads werkgroep te vormen voor de vernieuwbouw, maar hier was geen behoefte aan. Volstaan kon worden met een klankbordgroep die zich met name richtte op de inrichting van het gemeentehuis (i.c. de inrichting van de raadzaal). Daarnaast heeft het college een aantal werksessies georganiseerd en rondleidingen verzorgd tijdens de bouw.

Vanaf het voorjaar van 2016 gebruikte het college van burgemeester en wethouders in brieven aan het presidium en aan de gemeenteraad de term 'vernieuwbouw'. Een omschrijving van de termen 'groot onderhoud' en 'vernieuwbouw' is in de stukken niet te vinden.

Financiële kaders

Gebruikelijk is bij een groot project dat de gemeenteraad een voorbereidingskrediet wordt gevraagd, enerzijds om in te stemmen met de voorgestelde ontwikkeling en anderzijds om een goede voorbereiding mogelijk te maken. Alleen met een goede voorbereiding zijn de investeringskosten goed te ramen bij een voorgestelde ontwikkeling. Feit is dat noch voor het project groot onderhoud, noch voor de vernieuwbouw een voorbereidingskrediet is gevraagd aan de gemeenteraad. Daarmee is de gemeenteraad een mogelijkheid onthouden om in een vroegtijdig stadium inhoudelijke en financiële kaders te stellen.

Als gevolg van de toename van de ambities en de verschuiving van de opgave van groot onderhoud naar vernieuwbouw, werd in 2013 de inschatting gemaakt dat de aanvankelijk op € 7,2 miljoen begrote kosten politiek en maatschappelijk niet aanvaardbaar zouden zijn en dat het totale investeringsbudget niet meer zou mogen bedragen dan circa € 5 à 6 miljoen. Bij de vaststelling van het Programma van Eisen werd het budget bepaald op € 5.610.000 (tabel 1).

Op 26 januari 2015 is door het college van burgemeester en wethouders besloten het krediet aan te vragen bij de gemeenteraad en op 5 maart 2015 heeft de gemeenteraad hiertoe besloten.

Tabel 1 Specificatie budget vernieuwbouw (raadsvoorstel 26 januari 2015)

Kosten	Bedrag
Bouwkundig	€ 3.790.000
Inrichting	€ 875.000
Projectbegeleiding	€ 255.000
Tijdelijke huisvesting	€ 310.000
Onvoorzien	€ 380.000
Totaal	€ 5.610.000

Beheersing

Beheersing valt uiteen in: projectplan, -organisatie en uitvoering, planning, kostenbeheersing en risicobeheersing.

Projectplan, -organisatie en uitvoering

Er is geen duidelijke start gemarkeerd van het project. Het project heeft een lange en soms weifelende aanloop gehad en kent maar één projectplan (van 22 mei 2013), dat formeel geen status heeft gekregen.

De vaststelling van het Schetsontwerp, het budget in april 2014 en de vaststelling van het Programma van Eisen in november 2014 zijn te beschouwen als de feitelijke start van het project.

Een actueel projectplan met de beschrijving van de projectorganisatie, de administratieve organisatie, de interne controle en toetsing is niet opgesteld. Het gevolg hiervan is onder andere geweest dat bij de start van het project niet altijd duidelijk was wie waarvoor verantwoordelijk was en dat taken en verantwoordelijkheden zijn toegewezen aan managers en medewerkers zonder dat daaraan een duidelijke argumentatie en afweging aan ten grondslag lag.

Na de verkiezingen in 2014 werd het tempo opgevoerd, maar het gebrek aan expertise en capaciteit had als gevolg dat geen compleet en eenduidig bestek in de markt is gezet.

Tijdens de uitvoering is ondanks het ontbreken van een actueel en uitgewerkt projectplan zo goed mogelijk projectmatig gewerkt met een projectgroep en stuurgroep, een ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgever, en op een later moment ook met een externe projectleider en een externe directievoerder en toezichthouder.

Er is vooral praktisch en naar bevind van zaken gewerkt, dat gezien kan worden als een kenmerk van de ambtelijke en bestuurlijke cultuur in Papendrecht. Zaken worden aangepakt, zonder dat altijd duidelijk is waarvoor ieder precies verantwoordelijkheid draagt. Het risico van een dergelijke manier van werken is dat er met alle goede bedoelingen onduidelijkheden en misverstanden kunnen ontstaan, fouten kunnen worden gemaakt, waarvoor niemand de eindverantwoordelijkheid draagt.

Zo is er gedurende het hele traject veel discussie geweest tussen de projectgroep en de architect over rolverdeling, inzet en meerwerk. Tijdens het ontwerptraject heeft de architect een personele wisseling op het project doorgevoerd wat ook de communicatie met de gemeente niet ten goede kwam. De oorspronkelijke opdracht van de architect was dat hij tijdens de realisatie een begeleidingsrol zou hebben, maar op een gegeven moment heeft de gemeente het contract met de architect beëindigd omdat de samenwerking niet naar wens van de projectgroep verliep. Als voorbeeld is genoemd dat de begeleiding van een architect tijdens de uitvoering van het werk tegengesteld kan zijn aan de kostensturing van de directievoerder.

Planning

De planning van het project is na het aantreden van het nieuwe college van burgemeester en wethouders in 2014 vooral gericht geweest op een zo spoedig mogelijke realisatie van het project. Het project speelde al langere tijd en in de tussentijd nam de urgentie voor groot onderhoud en vernieuwbouw verder toe.

Er is, behalve een Excel-overzicht, geen uitgewerkte planning bekend waarin het project vanaf 2014 in concrete projectfasen en mijlpalen is gedefinieerd. Mede hierdoor kwam de voorbereiding van de aanbesteding onder tijdsdruk te staan en had de aannemer na gunning op 6 juni 2016 erg weinig tijd om het werk voor te bereiden en was er tijdens de uitvoering geen marge voor onvoorziene zaken.

Duidelijk is geworden dat de tijdelijke huisvesting in het kantoorpand van Boskalis en de periode waarin dit pand voor de gemeente beschikbaar was, sterk bepalend is geweest voor het halen van de planning, gelet op de hiermee gemoeide kosten. Overigens heeft de aannemer op enig moment voorgesteld de oplevering uit te stellen als gevolg van de engineeringsproblemen bij de aannemer, hiervoor heeft de aannemer een vergoeding betaald voor de langere tijdelijke huisvesting.

Vanwege de krappe planning moest er steeds snel worden geschakeld tussen de projectleiding, de stuurgroep en het college van burgemeester en wethouders. Tijdens de interviews is verklaard dat mede hierom de tijd ontbrak om kredietvoorstellen aan de gemeenteraad te doen naar aanleiding van de kostenoverschrijdingen.

Kostenbeheersing

De budgettering van het project is gebaseerd geweest op een Schetsontwerp en bijbehorende kostenraming, dat later bij het Voorlopig Ontwerp en Definitief Ontwerp nogmaals is getoetst. Binnen dit budget is een post onvoorzien bepaald van € 380.000 (circa 10% van de bouwkosten, wat gebruikelijk is).

Bij de bepaling van het budget en bij de kredietaanvraag aan de gemeenteraad is geen rekening gehouden met eventuele negatieve effecten als gevolg van algemene prijsstijgingen, zoals bouwkostenstijgingen die zouden kunnen optreden vanwege het tijdsverloop tot de aanbesteding, anderhalf jaar later. Het nadelig resultaat van de aanbesteding was het gevolg van de marktomstandigheden op dat moment. Omdat dit niet voorzien was, is dit opgevangen binnen de post onvoorzien, die hiervoor niet bestemd was.

Het door de gemeenteraad beschikbaar gestelde budget is door de stuurgroep als taakstellend beschouwd. Voortschrijdend inhoudelijk inzicht ten aanzien van zowel de technische als functionele uitwerking van het Schetsontwerp is vervolgens telkens afgewogen binnen dit financiële kader. Eind 2015 bleek bij de kostenraming van het Voorlopig Ontwerp een overschrijding van € 575.000 en was sprake van een reeks opties van in totaal € 336.000. Deze opties met een kostenoverschrijding tot gevolg zijn toen aan de gemeenteraad voorgelegd met het advies de opties niet te realiseren, een besparing door te voeren van € 150.000 en voor het Definitief Ontwerp een taakstellende besparing op te leggen van € 425.000. Opmerkelijk is dat de keuze is gemaakt om binnen het taakstellende budget te blijven. Er had ook gekozen kunnen worden voor het verruimen van het budget. Een aantal van deze opties, waaronder de vervanging van de kabelgoten, leidde tijdens de realisatie uiteindelijk alsnog tot een kostenoverschrijding.

Gedurende de looptijd van het project zijn tussentijds alle onvoorziene kosten en tegenvallers geconstateerd en conform de toen geldende financiële gemeentelijke spelregels en mandaten van het college van burgemeester en wethouders rechtmatig in de planning en control cyclus verwerkt en gerapporteerd aan de gemeenteraad.

Risicobeheersing

Een risicoanalyse aan de hand van een risicomanagementmodel is bij de aanvang van het project niet uitgevoerd. Er is geen of onvoldoende opvolging gegeven aan de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie bij de rapportage inzake risicomanagement van oktober 2014. Het betreft met name de aanbevelingen 5 en 7 (kader 1). Ondanks het besluit van de gemeenteraad om die aanbevelingen over te nemen, heeft het college van burgemeester en wethouders daaraan geen gevolg gegeven.

Kader 1 Aanbevelingen uit de rapportage risicomanagement in de gemeente Papendrecht van oktober 2014

5. Duidelijke afspraken te maken over besluitvorming en informatievoorziening over (risico's bij) grote projecten door:
 - a. duidelijke beslismomenten in een project te markeren en duidelijk te zijn over de bevoegdhedenverdeling bij een project, zeker bij PPS-projecten;
 - b. de raad aan het begin van een groot project te laten vaststellen op welke momenten (meer toegesneden) informatie over risico's nodig is ook tijdens de uitvoering.
7. Zorg voor een integraal en samenhangend risicomanagementsysteem (ongeacht niveau):
 - a. waarin alle belangrijke aspecten die nu nog ontbreken terugkomen en waarin de al aanwezige aspecten (beter) organisatorisch verankerd worden;
 - b. waarin de verschillende verantwoordelijkheden met betrekking tot risicomanagement duidelijk zijn belegd en expliciet onderdeel uitmaken van het takenpakket van diverse functies;
 - c. waarin de informatievoorziening richting bestuur via een vast stramien verloopt en waarin duidelijke afspraken zijn opgenomen over toegang tot het bestuur.

Tijdens de voorbereiding en uitvoering van het project is beperkt op risico's gestuurd. Hierbij lag de nadruk op het binnen het budget te blijven en binnen de planning te blijven.

De ontstane overschrijdingen zijn dan ook voor een belangrijk deel te wijten aan onvoldoende risicobeheersing tijdens de voorbereiding en de uitvoering van het project.

Risico's zijn ontstaan doordat in de voorbereiding te weinig aandacht is geweest voor de kwaliteit en actualiteit van de revisietekeningen van de bestaande situatie en de kwaliteitscontrole van de architect en de installatietechnisch adviseur. Uit de interviews is naar voren gekomen dat bijvoorbeeld ook de aanleiding voor de vernieuwbouw niet was beschreven in het bestek.

Tijdens de uitvoering moesten nieuwe tekeningen en berekeningen worden gemaakt, met een budgetoverschrijding tot gevolg.

In de begroting van het project is rekening gehouden met een post van 10% van de bouwkosten voor onvoorziene kosten. Dit is een gebruikelijk percentage voor onvoorziene (aanvullende) werkzaamheden, maar er is geen rekening gehouden met de voornoemde tekortkomingen in het bestek en ook niet met de marktontwikkelingen en het aanbestedingsresultaat. Vanuit die optiek zou het beter zijn geweest als in de kredietaanvraag (maart 2015), duidelijk was vastgelegd dat het budget gebaseerd was op het prijspeil van 2014 (bouwkostenraming schetsontwerp) en dat op het moment van gunning dit krediet verhoogd zou worden naar het dan geldende prijspeil (inflatiecorrectie). Ook had in de risicoparagraaf vermeld moeten worden dat er in het geval van een nadelig aanbestedingsresultaat als gevolg van de marktsituatie op dat moment, het college mogelijk direct na de aanbesteding genoodzaakt zou zijn een aanvullend krediet aan de gemeenteraad te vragen om te voorkomen dat hiermee de post onvoorzien zou moeten worden aangesproken of dat er op kwaliteit zou moeten worden ingeleverd.

Verantwoording

Verantwoording valt uiteen in: inhoudelijke verantwoording en financiële verantwoording.

Inhoudelijke verantwoording

De projectleiding was enerzijds verantwoording verschuldigd aan de ambtelijk opdrachtgever en anderzijds aan de bestuurlijk opdrachtgever. Dat vond plaats in het overleg van de stuurgroep.

Het verantwoordelijk lid van het college van burgemeester en wethouders voor de vernieuwbouw heeft het college van burgemeester en wethouders onder andere aan de hand van verslagen van de stuurgroep geïnformeerd en verantwoording afgelegd.

De gemeenteraad is door het college van burgemeester en wethouders tijdens de uitvoering zeer regelmatig geïnformeerd over de voortgang, wijzigingen en budgetoverschrijdingen. De vijftien raadsinformatiebrieven zijn hier getuige van. De informatie die de gemeenteraad ontving, ging in de meeste gevallen over financiën en de stand van zaken. De gemeenteraad heeft vrijwel geen informatie ontvangen over de risico's en de maatschappelijke effecten.

Het geven van veel informatie wil nog niet zeggen dat de gemeenteraad de juiste informatie op strategisch niveau ontvangt om invulling te geven aan de controlerende taak. Hoofdstuk 2 handelt over de informatievoorziening aan de gemeenteraad.

Het college van burgemeester en wethouders heeft geen aanleiding gezien om expliciete raadsbesluiten aan de gemeenteraad te vragen middels het doen van raadsvoorstellen. Tijdens interviews is verklaard dat het college van burgemeester en wethouders het de verantwoordelijkheid acht van de gemeenteraad om zelf onderwerpen te agenderen. Dit behoort tot de gangbare bestuurscultuur, was de verklaring. Het risico van een dergelijke manier van werken is, dat er impliciet uitgegaan wordt van instemming van de gemeenteraad met gemaakte of te maken keuzes. Dit kan misverstanden tot gevolg hebben, maar betekent ook dat de gemeenteraad de bevoegdheid onthouden wordt om kaders (bij) te stellen of de uitvoering tijdig (bij) te sturen.

Financiële verantwoording

Het college van burgemeester en wethouders heeft in de brief van 12 september 2017 aan de gemeenteraad verantwoording afgelegd over de financiële realisatie van de vernieuwbouw.

Het totale investeringsbudget voor de vernieuwbouw kan als volgt worden becijferd (tabel 2):

Tabel 2 Financiële realisatie vernieuwbouw

Kosten	Bedrag
Krediet maart 2015	€ 5.610.000
Extra budget (entree en AV-raadzaal)	€ 153.000
Totaal budget	€ 5.763.000
Realisatie	€ 6.743.000
Overschrijding	€ 980.000
Kosten liften	€ 150.000

In dit overzicht zijn de voorbereidingskosten die gemaakt zijn voorafgaand aan de kredietaanvraag niet meegenomen. Hiervan is geen opgave ontvangen.

De budgetoverschrijdingen die in de loop van 2016 aan de gemeenteraad zijn gemeld konden voor het overgrote deel worden gedekt uit de lopende begroting. Hieruit blijkt dat de gemeenteraad een groot mandaat heeft verleend aan het college van burgemeester en wethouders om de financiële ruimte voor dekking te vinden in de lopende begroting. Ook is dekking gevonden in het positief exploitatiesaldo van de jaarrekening 2016.

Door deze wijze van dekking achteraf heeft de gemeenteraad niet de mogelijkheid gehad om tijdig een besluit te nemen over de dekking van de meerkosten. Bovendien is het de gemeenteraad niet duidelijk geworden ten koste van welke budgetten de dekking is gevonden. Als verklaring voor deze handelswijze is tijdens interviews aangegeven dat, gezien de doorlooptijd van een extra kredietaanvraag, de planning niet gehaald zou worden, met een verdere vertraging en meerkosten tot gevolg. De aanwezige ruimte in de begroting is verklaard doordat in de afgelopen jaren ruim werd begroot en in de afgelopen jaren de jaarrekeningen steeds overschotten vertoonden. Hierop heeft men geanticipeerd.

Over de wijze van aanbesteding is niet expliciet verantwoording afgelegd. Er is uitgegaan van een traditionele wijze van aanbesteding op basis van een bestek. Dat is een acceptabele wijze van werken, mits er sprake is van een deugdelijk en uitgewerkt bestek c.q. Programma van Eisen. Uit de gang van zaken en uit verklaringen tijdens interviews is duidelijk geworden dat het bestek en het Programma van Eisen op een aantal punten ondeugdelijk was. De projectleiding heeft de risico's die verbonden zijn aan een degelijke wijze van werken onderschat. In de loop van de uitvoering bleek dat het bestek op een aantal onderdelen ondeugdelijk was en dat er nieuwe tekeningen en berekeningen moesten worden uitgevoerd. Dit heeft kostenoverschrijdingen tot gevolg gehad. Ten onrechte hebben de verantwoordelijken afgezien van een externe toetsing van de kwaliteit van het bestek en van het Programma van Eisen op basis waarvan het project vernieuwbouw is aanbesteed. Onze ervaring leert dat bij een traditionele wijze van aanbesteden, het noodzakelijk is het bestek en de tekeningen te laten toetsen door een onafhankelijke deskundige, bijvoorbeeld een bouwprojectmanager. Daarbij had overwogen kunnen worden om het project op een andere wijze aan te besteden, bijvoorbeeld door te kiezen voor een prestatieovereenkomst. Ook hadden vooraf duidelijke afspraken met de uitvoerende marktpartijen gemaakt moeten zijn door of namens het college van burgemeester en wethouders over de verdeling van kosten bij eventuele risico's. Het valt het college van burgemeester en wethouders te verwijten dat geen gelegenheid is genomen om de beste aanbestedingsstrategie en contractvorm voor de vernieuwbouw te onderzoeken en af te wegen.

Toezicht

De gemeenteraad dient de doelmatigheid, de effectmatigheid en de rechtmatigheid van de vernieuwbouw te beoordelen.

Het college heeft, in afwachting op de bestuurlijke afloop van de aangekondigde motie bij de begrotingsraad van 2017 aangaande een extern onderzoek door de Rekenkamer, een financiële eindbalans en een zelfevaluatie toegezegd. Hier is aan voldaan. Wel heeft het college hierbij aangegeven dat, wanneer de motie niet zou worden aangenomen, de zelfevaluatieopdracht eventueel kon worden gewijzigd. Met het aannemen van de motie was een indevaluatie niet meer van toepassing.

Met de behandeling van de financiële eindafrekening is het eindresultaat inhoudelijk en financieel nadrukkelijk aan de orde geweest in commissie en raad.

Uit het gesprek met raadsleden is echter gebleken dat met de raadsinformatiebrieven van 29 mei en 12 september 2017 de indruk is gewekt dat een evaluatie zou worden aangeboden aan de raad.

In een interne evaluatie is de effectmatigheid en rechtmatigheid van de uitgaven als positief beoordeeld. Het pand is A-label qua energie, de exploitatielasten zijn gedaald, de medewerkers zijn tevreden, raadsleden hebben impliciet aangegeven content te zijn en de inwoners zijn trots op het open, transparante en volledig gemoderniseerde gemeentehuis.

1.2 Beantwoording centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag wordt hierna beantwoord aan de hand van de vier aspecten van projectgovernance: sturing, beheersing, verantwoording en toezicht.

Sturing

De vernieuwbouw is geïnitieerd als noodzakelijk groot onderhoud, maar evolueerde naar vernieuwbouw, zonder dat deze begrippen nader zijn toegelicht. De besluitvorming is niet op objectieve criteria gebaseerd, maar is gaandeweg tot stand gebracht door het college van burgemeester en wethouders en middels een kredietaanvraag ter besluitvorming voorgelegd aan de gemeenteraad.

Hoewel het Programma van Eisen niet tot in detail is uitgewerkt, was de kostenraming van € 5,6 miljoen op basis van het schetsontwerp van begin 2014 kaderstellend. Bij de vorming van het coalitieakkoord 2014-2018 en in de aanloop naar de vaststelling van het Programma van Eisen is door het college van burgemeester en wethouders gestuurd op een budget tussen € 5 en € 6 miljoen, wat werd beschouwd als maximaal politiek en maatschappelijk haalbaar. Deze aanname is door het college van burgemeester en wethouders niet vooraf getoetst bij de gemeenteraad.

In de kredietaanvraag aan de gemeenteraad is geen rekening gehouden met het tijdsverloop tussen de kostenraming uit 2014 en de aanbesteding die was voorzien in 2016. Bij de kredietaanvraag is bovendien geen rekening gehouden met het risico van een negatief aanbestedingsresultaat als gevolg van de aantrekkende markt en als gevolg daarvan beperkte concurrentie.

De voorbereiding, de aanbesteding en de uitvoering van de vernieuwbouw stond onder tijdsdruk vanwege een strakke planning. Dit hield verband met het streven om de kosten van de tijdelijke huisvesting van de ambtelijke en bestuurlijke organisatie zoveel mogelijk te beperken.

Beheersing

Een risicoanalyse aan de hand van een risicomangementmodel is niet uitgevoerd. Er is geen of onvoldoende opvolging gegeven aan de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie bij de rapportage inzake risicomangement van oktober 2014. Het betreft met name de aanbevelingen 5 en 7 (zie kader 1 op pagina 5).

Het bestek bleek op onderdelen tegenstrijdig en onduidelijk. Dit leidde tot vertraging en tot meerwerk. Er is niet gekozen voor een onafhankelijke externe toetsing van het bestek op consistentie en volledigheid.

De gemeentelijke projectorganisatie heeft de complexiteit en benodigde voorbereidingstijd onderschat, beschikte over onvoldoende capaciteit en had niet alle benodigde competenties in huis. Door tijdens de uitvoering van de vernieuwbouw alsnog externe directievoering en projectleiding in te schakelen, is het project daarna zo goed mogelijk op een projectmatige manier aangestuurd en beheerst, maar de kosten hiervoor zijn niet voorzien.

Verantwoording

De informatievoorziening aan het college van burgemeester en wethouders verliep rechtstreeks vanuit de stuurgroep. De informatievoorziening aan de gemeenteraad verliep via vele raadsinformatiebrieven en presentaties aan de commissie ABZ. De financiële verantwoording heeft feitelijk plaatsgevonden via raadsinformatiebrieven en is door de gemeenteraad vastgesteld bij de jaarstukken 2016. De besluitvorming over het financiële resultaat van het project is hierdoor niet expliciet aan de orde gesteld. Mede doordat er bij de aanvang van het project geen risico-analyse is uitgevoerd en de overschrijdingen pas aan het einde van het project duidelijk werden, heeft de gemeenteraad niet tijdig op de risico's en de budgetoverschrijding kunnen sturen.

Toezicht

Het Programma van Eisen en bestek voor de vernieuwbouw bevatten onvolkomenheden. Het heeft daarmee niet als kader gediend voor de gemeenteraad om het uiteindelijke resultaat te beoordelen. Een formele inhoudelijke beoordeling door de gemeenteraad heeft nog niet plaatsgevonden.

Het project is niet binnen de door de gemeenteraad vastgestelde financiële kaders gebleven als gevolg van een nadelig aanbestedingsresultaat, de prijsstijging in de markt in de periode tussen het moment van het bepalen van het budget en het moment van gunning van het werk en als gevolg van onvoorziene extra werkzaamheden.

In een interne evaluatie staat als resultaat dat de gemeente Papendrecht en haar inwoners beschikken over een eigentijds en duurzaam stadhuis dat invulling geeft aan de behoefte van de inwoners en een plezierige werkplek biedt voor de bestuurders, raadsleden en ambtenaren.

1.3 Beantwoording deelvragen

De deelvragen zijn hierna beantwoord aan de hand van de vier aspecten van projectgovernance: sturing, beheersing, verantwoording en toezicht.

Sturing

1. *Welke inhoudelijke en financiële kaders zijn gesteld aangaande vernieuwbouw en hoe zijn deze onderbouwd?*

In maart 2015 heeft de gemeenteraad op voorstel van het college van burgemeester en wethouders een krediet vastgesteld tot een bedrag van € 5.610.000, op basis van een door het college van burgemeester en wethouders vastgesteld Programma van Eisen en Schetsontwerp.

De onderbouwing van zowel het krediet als het Programma van Eisen waren gebaseerd op het Schetsontwerp en hielden geen rekening met de inhoudelijke doorontwikkeling van het ontwerp en de daarmee samenhangende kosten, getuige de ontstane budgetoverschrijdingen en de bouwkundige aanpassingen.

2. *Is in het budget vernieuwbouw gemeentehuis rekening gehouden met tegenvallers en op welke wijze is daar inhoud aan gegeven?*

In het budget is rekening gehouden met tegenvallers in de vorm van de post onvoorzien ter grootte van € 380.000, zijnde 10% van de geraamde bouwkosten, hetgeen gebruikelijk is. Bij de vaststelling van het krediet door de gemeenteraad is echter geen rekening gehouden met het tijdsverloop en de mogelijke prijsstijgingen tussen het moment waarop het Schetsontwerp en het daarop gebaseerde budget is bepaald en het moment waarop de aanbesteding plaatsvond. Ook is geen rekening gehouden met een mogelijk negatief aanbestedingsresultaat als gevolg van de marktomstandigheden.

De gemeenteraad is via raadsinformatiebrieven geïnformeerd dat het budget zou worden overschreden met eerst € 10.000, daarna € 244.000, vervolgens € 250.000 en daarna € 600.000. De uiteindelijke afrekening bedroeg € 6.743.000, een overschrijding van € 980.000. De gemeenteraad verleende daarna nog een afzonderlijk krediet van € 150.000 voor de vervanging van de liften.

3. *Hoe zijn de gestelde kaders doorvertaald in het aanbestedingsdocument (aanbestedingsstrategie, Programma van Eisen en bestek) voor de vernieuwbouw van het gemeentehuis?*

Er is sprake van een traditionele aanbesteding waarbij het bestek in de markt is gezet. De opdracht is gegund op basis van de laagste prijs. Dit bestek en de bijbehorende planning is het kader waarbinnen de aannemer het werk heeft aanvaard. Tijdens de uitvoering bleek dat het bestek onvolkomenheden en onduidelijkheden bevatte en dat de planning niet haalbaar was.

4. *Hoe heeft de sturing in het project vorm gekregen en was dit adequaat voor dit project?*

Tijdens de uitvoering is ondanks het ontbreken van een actueel en uitgewerkt projectplan zo goed mogelijk projectmatig gewerkt met een projectgroep en stuurgroep, een ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgever, een externe projectleider en een externe directievoerder.

Beheersing

5. *Hoe is het aanbestedingstraject doorlopen?*

Op 5 april 2016 is een nationale, openbare aanbestedingsprocedure gestart voor het project "Verbouwing gemeentehuis Papendrecht". De aankondiging van deze opdracht heeft op www.tenderned.nl plaatsgevonden. De gunning aan Strukton Worksphere vond plaats op basis van het gunningscriterium 'laagste prijs'.

6. *Wat was het resultaat van de aanbesteding en hoe is de contractering verlopen?*

Twee bedrijven hadden zich ingeschreven waarbij Strukton Worksphere de laagste prijs bood. Bij de inschrijving is door Strukton Worksphere een brief gevoegd met enkele aandachtspunten betreffende de inschrijving. De verduidelijking van deze aandachtspunten is in een verificatiegesprek gegeven.

7. Op welke wijze is het bouwprojectmanagement vormgegeven?

Het bouwprojectmanagement is vormgegeven door een externe bouwprojectmanager en een externe toezichthouder in te huren die rechtstreeks rapporteerden aan de gemeentelijke procesmanager.

8. Hoe was de bestuurlijke en organisatorische borging van het project georganiseerd?

Vanaf 2014 was het project bestuurlijk geborgd bij de portefeuillehouder (bestuurlijk opdrachtgever) die verantwoordelijk was voor het project vernieuwbouw en ambtelijk geborgd bij de verantwoordelijk manager Bestuur & Organisatie (ambtelijk opdrachtgever). Voor 2014 was de gemeentesecretaris ambtelijk opdrachtgever.

9. Hoe was de verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling tussen de projectorganisatie en de staande ambtelijke en bestuurlijke organisatie van Papendrecht?

De eerste ambtelijk projectmanager was speciaal voor dit project door het college van burgemeester en wethouders gemandateerd opdrachten te geven tot maximaal € 25.000. Er zijn geen afspraken bekend van een specifieke verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling. In de praktijk is opgeschaald door de externe bouwprojectmanager via de ambtelijk procesmanager naar de ambtelijk opdrachtgever en vervolgens naar de bestuurlijk opdrachtgever.

10. In hoeverre heeft de projectorganisatie adequaat gestuurd op de uitvoering van het project en monitoring van het budget?

De projectorganisatie is tijdens de uitvoering aangepast. Er is daarna binnen de gestelde kaders zo goed mogelijk gestuurd op de uitvoering van het project en monitoring van het budget.

Er is vooral praktisch en naar bevind van zaken gewerkt, dat gezien kan worden als een kenmerk van de ambtelijke en bestuurlijke cultuur in Papendrecht.

11. In hoeverre is voorafgaand aan het project een risicoanalyse gemaakt met passende beheersmaatregelen? In hoeverre is deze risicoanalyse meegenomen in de aanbesteding en toegepast bij de beoordeling van de inschrijvingen. In hoeverre is de risicoanalyse gedurende de uitvoering gedeeld en besproken met de uitvoerder?

Een risicoanalyse aan de hand van een risicomanagementmodel met het treffen van passende beheersmaatregelen is voorafgaand aan het project niet gemaakt en is ook in de fase van uitvoering niet gehanteerd.

Er is geen of onvoldoende opvolging gegeven aan de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie bij de rapportage inzake risicomanagement van oktober 2014.

12. Heeft de projectteamwisseling invloed gehad op het resultaat? Zo ja, in welke mate en waardoor?

Er zijn diverse personele wisselingen geweest in het project, zowel van de bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever als van de projectmanager. Uit de interviews is naar voren gekomen dat deze wisselingen extra tijd en energie van de projectorganisatie hebben geveerd en in combinatie met een ambitieuze planning tot nog meer tijdsdruk hebben geleid. Normaliter gaat bij dergelijke personeelwisselingen dossierkennis verloren. Er is niet duidelijk geworden in welke mate dit nadelig is geweest voor het project.

13. Hoe heeft de besluitvorming in het project vorm gekregen en was dit adequaat voor dit project?

Besluiten op het niveau van het Programma van Eisen met budgettaire consequenties zijn aanvankelijk genomen door het college van burgemeester en wethouders. Deze besluiten werden voorbereid door de stuurgroep en afgestemd met de verantwoordelijk portefeuillehouder in het college van burgemeester en wethouders. In de laatste fase van de uitvoering is besloten dergelijke voorstellen niet met een collegevoorstel, maar in de vorm van een mondelinge toelichting aan het college van burgemeester en wethouders voor te leggen om geen verdere vertraging op te lopen.

Overige detailbeslissingen werden genomen in het overleg van het bouwteam, bestaande uit de aannemer, de externe projectleider en de externe directievoerder.

Ondanks het ontbreken van een actueel en uitgewerkt projectplan is door de aangepaste projectorganisatie zo goed mogelijk volgens de eisen van projectmatig werken, maar vooral praktisch en naar bevind van zaken, gewerkt. Daarbij is wel gestructureerd gewerkt met een projectgroep en stuurgroep en heldere afspraken over ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgeverschap en was altijd het reguliere mandaatbesluit van toepassing.

Verantwoording

14. Hoe heeft de verantwoording in het project vorm gekregen en was dit adequaat voor dit project?

De verantwoording heeft plaatsgevonden door tussentijds vanuit de projectorganisatie de voortgang terug te koppelen via de stuurgroep aan het college van burgemeester en wethouders en middels raadsinformatiebrieven en besprekingen in de commissie ABZ aan de gemeenteraad.

De financiële verantwoording heeft plaatsgevonden via raadsinformatiebrieven en bij de jaarstukken 2016 aan de gemeenteraad.

15. Op welke momenten in het project is de gemeenteraad geïnformeerd en in hoeverre heeft de gemeenteraad actief bijgestuurd en kunnen bijsturen op het project?

De gemeenteraad is door middel van vijftien raadsinformatiebrieven tussentijds over de voortgang, wijzigingen en overschrijdingen geïnformeerd. De gemeenteraad is op slechts enkele onderdelen (zoals de inrichting van de raadzaal) door het college van burgemeester en wethouders middels een raadsvoorstel in de gelegenheid gesteld besluiten te nemen. Volgens verklaringen van het college van burgemeester en wethouders boden de raadsinformatiebrieven de gemeenteraad de gelegenheid het project desgewenst te agenderen.

Op de vraag in de online enquête in hoeverre de gemeenteraad invloed heeft gehad op de financiële en inhoudelijke kaders, geeft 36% van de raadsleden als antwoord dat de invloed (zeer) veel was. De overige respondenten ervoeren (zeer) weinig invloed (21%) of hebben daarover geen uitgesproken mening (43%).

16. Is de gemeenteraad voldoende geïnformeerd over de ontwikkeling van de vernieuwbouw in relatie tot de budgetontwikkeling?

Met de raadsinformatiebrieven is de gemeenteraad tijdig geïnformeerd over de ontwikkeling van de vernieuwbouw in relatie tot het budget. Hoewel de raadsinformatiebrieven de

overschrijdingen van een toelichting voorzagen, sloot dit niet aan op de informatiebehoefte van de raadsleden.

Op de vraag in de online enquête in hoeverre de gemeenteraad invloed heeft gehad op de totstandkoming van de begroting en de financiële bijstellingen, geeft 7% van de raadsleden als antwoord dat de invloed goed was. De overige respondenten waarderen de invloed als (zeer) slecht (27%) of hebben daarover geen uitgesproken mening (66%).

Toezicht

17. In hoeverre is het project Vernieuwbouw Gemeentehuis binnen de gestelde kaders gebleven (financieel, kwaliteit en duur) (doelmatigheid)?

Het project is niet binnen de door de gemeenteraad vastgestelde financiële kaders gebleven als gevolg van een nadelig aanbestedingsresultaat, de prijsstijging in de markt in de periode tussen het moment van het bepalen van het budget en het moment van gunning van het werk en als gevolg van onvoorziene werkzaamheden.

Het bestek voor de vernieuwbouw bevatte onvolkomenheden en heeft daarmee als een belangrijk, maar niet als een compleet inhoudelijk kader kunnen dienen.

18. Heeft het project Vernieuwbouw Gemeentehuis qua effecten opgeleverd wat daarmee werd beoogd (doeltreffendheid)?

De doeltreffendheid van het project kan niet worden vastgesteld, aangezien een compleet inhoudelijk kader heeft ontbroken. Het bestek bevatte daarvoor teveel onvolkomenheden, hetgeen ook blijkt uit de overschrijding van het budget met 17,5% (afgerond).

In een interne evaluatie staat dat de gemeente Papendrecht en haar inwoners beschikken over een eigentijds en duurzaam stadhuis dat invulling geeft aan de behoefte van de inwoners en een plezierige werkplek biedt voor de bestuurders, raadsleden en ambtenaren.

1.4 Conclusies

De Rekenkamercommissie trekt achtereenvolgens conclusies specifiek ten aanzien van de vernieuwbouw aan de hand van de vier aspecten van projectgovernance: sturing, beheersing, verantwoording en toezicht en algemene conclusies.

Conclusies specifiek ten aanzien van de vernieuwbouw

Sturing

1. De verandering van groot onderhoud naar vernieuwbouw is door het college van burgemeester en wethouders niet expliciet aan de gemeenteraad voorgelegd, waardoor de gemeenteraad niet voldoende in staat is gesteld inhoudelijke kaders te stellen over de omvang en inhoud van de vernieuwbouw.
2. De gemeenteraad kreeg daarbij onvoldoende inzicht in de raming van kosten om een goed financieel kader vast te stellen, maar verleende toch het gevraagde krediet.
3. De gemeenteraad verleende een zeer ruim mandaat aan het college van burgemeester en wethouders, waardoor dekking voor extra uitgaven plaatsvond in de lopende begroting, zonder de gemeenteraad daarbij besluitvormend te hoeven betrekken.
4. De gemeenteraad is in beperkte mate en ad hoc betrokken bij de uitvoering van de vernieuwbouw en was daarmee beperkt in het uitoefenen van de (bij)sturende functie.

Hierbij moet opgemerkt worden dat het college de raad bij aanvang heeft aangeboden een raadswerkgroep te vormen, maar dat de raad daar geen behoefte aan had.

Beheersing

5. De complexiteit van de opgave is onderschat door het college van burgemeester en wethouders en de ambtelijke organisatie.
6. De eisen van projectmanagement zijn onvoldoende ingevuld, waardoor:
 - een actueel en uitgewerkt projectplan heeft ontbroken;
 - er geen uitgewerkte planning was;
 - onvoldoende risicobeheersing heeft plaatsgevonden;
 - de toewijzing van verantwoordelijkheden niet expliciet is vastgelegd.
7. Bij de aanbesteding en contractering zijn onvoldoende afspraken gemaakt over de verdeling van risico's, waardoor (onbewust) de gemeente de risico's droeg.
8. Tijdens de uitvoering bleek de ambtelijke organisatie onvoldoende toegerust, waardoor alsnog externe expertise moest worden ingehuurd.
9. Er is op pragmatische wijze en naar bevind van zaken gewerkt met de focus op een goed resultaat.

Verantwoording

10. De gemeenteraad heeft onvoldoende informatie op strategisch niveau ontvangen om te kunnen (bij)sturen. (De gemeenteraad ontving alleen vier raadsvoorstellen over: kredietverlening, inrichting van de entree en de raadzaal, vervanging van de liften.)
11. De budgetoverschrijdingen zijn aan de gemeenteraad gepresenteerd als onvermijdbare en voldongen feiten via raadsinformatiebrieven (in een reeks van € 10.000 – € 244.000 – € 250.000 – € 600.000 – € 938.000), waardoor de gemeenteraad geen besluiten heeft kunnen nemen over de noodzaak en niet over de financiële consequenties.
12. De politiek-bestuurlijke sensitiviteit was onvoldoende, waardoor de gemeenteraad weliswaar veel informatie, maar niet de noodzakelijke informatie kreeg.
13. Vanwege de gangbare bestuurscultuur (het college van burgemeester en wethouders liet het aan de gemeenteraad over om onderwerpen te agenderen), is de gemeenteraad beperkt geweest in de uitoefening van zijn controlerende en volksvertegenwoordigende taak.

Toezicht

14. Het college heeft, in afwachting op de bestuurlijke afloop van de aangekondigde motie bij de begrotingsraad van 2017 aangaande een extern onderzoek door de Rekenkamer, een financiële eindbalans en een zelfevaluatie toegezegd. Hier is aan voldaan. Wel heeft het college hierbij aangegeven dat, wanneer de motie niet zou worden aangenomen, de zelfevaluatieopdracht eventueel kon worden gewijzigd. Met het aannemen van de motie was een eindevaluatie niet meer van toepassing. Met de behandeling van de financiële eindafrekening is het eindresultaat inhoudelijk en financieel nadrukkelijk aan de orde geweest in commissie en raad. Uit het gesprek met raadsleden is echter gebleken dat met de raadsinformatiebrieven van 29 mei en 12 september 2017 de indruk is gewekt dat een evaluatie zou worden aangeboden aan de raad.
15. Aangezien de gemeenteraad nog geen eindoordeel over de vernieuwbouw heeft vastgesteld, kan geen uitspraak worden gedaan over de effectiviteit.
16. Gezien de overschrijding van het budget met 17,5% (afgerond) is de uitvoering van de vernieuwbouw onvoldoende doelmatig geweest.
17. De rechtmatigheid van de uitgaven is in een interne evaluatie als positief beoordeeld.

Algemene conclusies

1. Er is onvoldoende afstemming geweest tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders over de inhoud van de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad en hoe de gemeenteraad daartoe in staat is te stellen door het college van burgemeester en wethouders.
2. De gemeenteraad heeft een onvoldoende ingekaderd (financieel) mandaat aan het college van burgemeester en wethouders gegeven, zodat zonder besluitvorming van de gemeenteraad extra uitgaven zijn gedekt in de lopende begroting.
3. De gemeenteraad heeft zowel bij de vaststelling van het krediet als tijdens de uitvoering onvoldoende kritisch vermogen getoond.
4. De ambtelijke organisatie heeft pragmatisch gewerkt en aan de eisen die aan een goede projectorganisatie gesteld mogen worden, heeft het in grote mate ontbroken.
5. De uitvoering van de vernieuwbouw is onvoldoende doelmatig geweest.
6. Het college van burgemeester en wethouders heeft onvoldoende reflecterend vermogen en politieke sensitiviteit getoond om de gemeenteraad – met name tijdens de fase van uitvoering en ten tijde van de budgetoverschrijdingen- alsnog optimaal te betrekken bij de vernieuwbouw en in staat te stellen inhoud te geven aan de controlerende en volksvertegenwoordigende functie.

1.5 Aanbevelingen

De Rekenkamercommissie formuleert eerst algemene aanbevelingen aan de gemeenteraad, aan het college van burgemeester en wethouders en aan de ambtelijke organisatie en daarna met het oog op eventueel toekomstige grote projecten² specifieke aanbevelingen aan de hand van de vier aspecten van projectgovernance: sturing, beheersing, verantwoording en toezicht³.

Algemene aanbevelingen aan de gemeenteraad

1. Maak afspraken met het college van burgemeester en wethouders over de inhoud van de kaderstellende, de controlerende en de volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad en hoe het college van burgemeester en wethouders de gemeenteraad daartoe in staat stelt.
2. Beperk het (financieel) mandaat aan het college van burgemeester en wethouders, zodat voor extra uitgaven boven de vastgestelde kredieten besluitvorming van de gemeenteraad plaatsvindt.
3. Vergroot middels voorlichting, training en dergelijke het kritisch vermogen van de gemeenteraad met het oog op voldoende *checks and balances* bij de besluitvorming.

² De Rekenkamer Den Haag heeft een checklist grote projecten ontwikkeld die hier als leidraad is gebruikt. Deze checklist is bij dit rapport gevoegd als bijlage 2.

³ Hierbij is tevens gebruikgemaakt van de lessen die de raadsleden hebben genoemd in de open antwoorden op de online vragenlijst.

Algemene aanbevelingen aan het college van burgemeester en wethouders

1. Neem maatregelen om de professionaliteit van de ambtelijke organisatie te versterken door in het vervolg te voldoen aan de eisen die aan een goede projectorganisatie (zie de checklist voor grote projecten, bijlage 3) gesteld mogen worden.
2. Informeer de gemeenteraad binnen 6 maanden over de stand van zaken van de uitvoering van de aanbevelingen.

Algemene aanbevelingen aan de ambtelijke organisatie

3. Voldoe aan de professionele eisen die aan de goede projectorganisatie (zie de checklist voor grote projecten, bijlage 3) gesteld mogen worden.
4. Betrek het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad optimaal bij de uitvoering van (grote) projecten door: een tijdige, actuele, complete en bruikbare informatievoorziening (bijvoorbeeld in de vorm van een dashboard, zie bijlage 7), en pro-actieve deelname (bijvoorbeeld in de vorm van een klankbordgroep van raadsleden).

Specifieke aanbevelingen aan de gemeenteraad ten aanzien van grote projecten

Sturing

1. Geef het college van burgemeester en wethouders opdracht (bijvoorbeeld in de vorm van een voorbereidingskrediet):
 - a. een deugdelijke probleemanalyse uit te voeren en deze te toetsen bij de gemeenteraad en belanghebbenden;
 - b. het ambitieniveau te bepalen aan de hand van een afweging van belangen en wensen;
 - c. aan de gemeenteraad voorstellen te doen over de te bereiken doelen en prestaties, over het bijbehorend budget en over de uitgangspunten van het financieel kader;
 - d. in overleg met de gemeenteraad de bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdeling vast te stellen tussen gemeenteraad, college van burgemeester en wethouders en het ambtelijk management;
 - e. duidelijk te maken aan de gemeenteraad waar en wanneer de gemeenteraad (formeel) een rol speelt.
2. Bepaal de omvang van het bestuurlijk mandaat van het college van burgemeester en wethouders om binnen de lopende begroting onvoorziene of extra uitgaven te dekken.

Specifieke aanbevelingen aan het college van burgemeester en wethouders ten aanzien van grote projecten

Beheersing

3. Stel de projectorganisatie vast met een duidelijke bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdeling.
4. Formuleer de opdracht aan de projectorganisatie helder en duidelijk waarbij de reikwijdte van het project concreet wordt bepaald: wat behoort wel en wat behoort niet tot de opgave?
5. Bepaal aan de hand van de vereiste expertise en kennis hoe deze zal worden uitgevoerd (intern/extern/combinatie).
6. Maak een realistische raming van kosten en opbrengsten, bepaal de wijze van financiering en hoe eventuele over- en onderschrijdingen worden gecompenseerd.

7. Zorg daarbij voor voldoende marge in de projectbegroting.
8. Geef duidelijk aan welke resultaten de gemeenteraad van de investering mag verwachten.
9. Zorg voor een realistische planning zodat de verschillende fasen van het project zorgvuldig kunnen worden doorlopen.
10. Zorg voor voldoende capaciteit en een goed geëquipeerde projectorganisatie.
11. Stel het project gedurende de verschillende fasen tussentijds bij op basis van feitelijke resultaten en voortschrijdend inzicht en informeer de gemeenteraad actief over afwijkingen.

Specifieke aanbevelingen aan de ambtelijke organisatie ten aanzien van grote projecten

Verantwoording

12. Zorg per fase van het project tijdig voor adequate informatievoorziening aan het college van burgemeester en wethouders en aan de gemeenteraad.
13. Bouw in de projectorganisatie ruimte in voor een pro-actievere rol van de gemeenteraad. Bijvoorbeeld door twee of drie raadsleden te betrekken in een klankbordgroep of door raadsleden binnen de gemeenteraad aan het project te verbinden door actief te controleren op een specifiek deelproject.
14. Draag zorg voor een adequaat risicomanagementsysteem met beheersmaatregelen per risico.

Toezicht

15. Maak afspraken tussen het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad over de informatievoorziening voor de invulling van de projectgovernance. Richt daartoe een overzichtelijk dashboard in.
16. Voorzie de gemeenteraad middels kwartaalrapportages en informatiebrieven van de stand van zaken en de voortgang, op een zodanige wijze gepresenteerd dat een overzicht wordt geboden van de gestelde doelen in relatie tot de realisatie.

Tot slot

Tot slot adviseert de Rekenkamercommissie de gemeenteraad het college van burgemeester en wethouders opdracht te geven binnen zes maanden bovenstaande aanbevelingen uit te werken in een 'werkwijze grote projecten gemeente Papendrecht', hierbij enkele raadsleden in een klankbordgroep te betrekken en deze werkwijze - na vaststelling door het college van burgemeester en wethouders en nadat deze ter kennisname is gebracht van de gemeenteraad - te implementeren in de organisatie van de gemeente Papendrecht.

Hoofdstuk 2

Informatievoorziening aan de gemeenteraad

In dit hoofdstuk is beschreven of en in hoeverre de gemeenteraad in de afgelopen jaren in staat is gesteld invulling te geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van de vernieuwbouw en in hoeverre van die mogelijkheid gebruik is gemaakt.

2.1 Instrumentarium van de gemeenteraad

De toenmalige projectleiding en de griffier hebben in de vorm van een matrix aangegeven welke documenten in de afgelopen jaren aan de gemeenteraad zijn aangeboden met welk doel en welke besluiten door de gemeenteraad zijn genomen. Dit is samengevat in een tabel die als bijlage 2 is bijgevoegd.

Uit dat overzicht blijkt dat de gemeenteraad in de voorbereidende fase een financieel kader heeft gesteld door het gevraagde krediet beschikbaar te stellen. In de uitvoerende fase van de vernieuwbouw is de gemeenteraad regelmatig geïnformeerd middels raadsinformatiebrieven. Doel daarvan was om verantwoording af te leggen over de gang van zaken. Op enkele momenten is door het college van burgemeester en wethouders een raadsvoorstel aangeboden, waardoor de gemeenteraad gebruik heeft gemaakt van de sturende bevoegdheid door een besluit te nemen over het betreffende kredietvoorstel.

2.2 Sturing

De gemeenteraad ‘zet de koers uit’ en de bevoegdheid daartoe is vastgelegd in de Gemeentewet⁴. Ter uitvoering van deze bevoegdheid staat de gemeenteraad een aantal instrumenten ter beschikking. In relatie tot de vernieuwbouw is dat niet alleen het vaststellen van het financieel kader (budgetrecht van de gemeenteraad), maar ook het inhoudelijk kader, dat wil zeggen dat de gemeenteraad aangeeft wat het doel en het te bereiken resultaat is. Tabel 3 illustreert de bevoegdheid van de gemeenteraad.

Tabel 3 Bevoegdheid van de gemeenteraad om kaders te stellen

	Kaderstelling
Doelstellingen beleid	Wat willen we bereiken?
Te leveren prestaties	Wat gaan we daarvoor (laten) doen?
In te zetten middelen	Wat mag dat kosten?
Te gebruiken knoppen	Welke knoppen zijn er om te versnellen en/of bij te sturen?

Voor de toepassing van deze bevoegdheid valt te denken aan:

- het vaststellen van een visie of beleidsplan;
- het vaststellen van het bijbehorende budget en de dekking;
- aan de hand van raadsinformatiebrieven en informatiebijeenkomsten volgen van de uitvoering en eventueel stellen van schriftelijke en/of mondelinge vragen om indien noodzakelijk bij te sturen.

⁴ Artikel 147 juncto artikel 108 Gemeentewet regelt de bevoegdheid van de gemeenteraad.

Uit het onderzoek blijkt dat door de gemeenteraad een financieel kader is gesteld, waarbij tevens het Visiedocument Huisvesting is vastgesteld. In dit visiedocument ontbreekt echter een concreet toetsingskader voor het beoordelen van het te bereiken resultaat..

Uit de antwoorden op de vragenlijst blijken de meningen over het te bereiken doel dan ook te verschillen. Bijna alle raadsleden zijn van mening dat dit was om te voldoen aan de nieuwe veiligheids- en ARBO-eisen. Het gebruiksvriendelijker maken en het duurzamer maken is volgens de helft van de raad één van belangrijkste doelstellingen geweest. Opvallend is verder dat de helft van de raadsleden aangeeft dat de doelstellingen niet zijn behaald. Er zijn bij raadsleden met name vragen over de duurzaamheid en dan met name over de reducering van de energielasten. Wat verder opmerkelijk is, is dat nog geen vijfde van de raadsleden aangeeft tijdens het traject goed op de hoogte te zijn geweest van de voortgang van de vernieuwbouw. Ook geeft 50% van de raadsleden aan niet goed op de hoogte te zijn gebracht van de veranderingen, zoals bijvoorbeeld die in het projectteam, tijdens de vernieuwbouw.

Aan raadsleden is vervolgens gevraagd in hoeverre zij invloed hebben gehad op de inhoudelijke en financiële kaders voor de vernieuwbouw. 36% van de raadsleden geeft aan zeer veel tot veel invloed te hebben gehad. De groep raadsleden die weinig invloed heeft ervaren, geeft aan dat er in de praktijk toch vaak vertrouwd werd op de (financiële) expertise van het college van burgemeester en wethouders en het projectteam. Ook voelt het voor sommigen alsof ze een voldongen feit gepresenteerd kregen en dus weinig ruimte hadden om de kaders (verder) aan te scherpen.

Als het gaat om invloed op de begroting, dan geeft twee derde aan dat ze weinig invloed hierop had. Slechts 7% geeft aan echt invloed te hebben gehad op de begroting en de financiële bijstelling.

Het gevoel van onbehagen dat meerdere raadsleden omschrijven als het gaat om de kaderstelling, maar ook de controle van de vernieuwbouw, lijkt deels voort te komen uit de instrumenten die de gemeenteraad ter beschikking stonden, of beter gezegd, niet ter beschikking stonden. Slecht 29% geeft aan dat ze over voldoende en adequate instrumenten beschikten.

2.3 Beheersing

Eén van de instrumenten voor de gemeenteraad om de uitvoering te controleren is, naast het kennis nemen van de door het college van burgemeester en wethouders verstrekte actieve informatie middels de raadsinformatiebrieven, het stellen van vragen en het desgewenst agenderen van een onderwerp voor een commissie- of raadsbehandeling. De bestuurscultuur is dat het college van burgemeester en wethouders daartoe niet het initiatief neemt, maar dat af laat hangen van het initiatief van de raad zelf. Uit de antwoorden op de online vragenlijst blijkt dat de gemeenteraad maar in beperkte mate om informatie heeft gevraagd.

De vragen die gesteld zijn door de fracties richtten zich daarbij hoofdzakelijk op de (hoger uitvallende) kosten. De informatie die de gemeenteraad vervolgens ontving, was volgens hen niet bijzonder helder of verduidelijkend, blijkend uit het feit dat slechts een kwart van de gemeenteraad aangeeft 'goede informatie' te hebben ontvangen. Uit de reacties op deze

vraag blijkt verder dat de antwoorden met name 'weinig concreet' en slechts 'een deel van het antwoord' waren. Veel raadsleden misten, met andere woorden, de goede informatie. De informatie die men ontving, ging in de meeste gevallen over de financiën en de stand van zaken. Men heeft vrijwel geen informatie ontvangen over de risico's en de maatschappelijke effecten.

Als het gaat om het sturen op de uitvoering van het project en monitoring van het budget, dan vindt slechts 13% van de raadsleden dat dit voldoende is geweest.

Het geven van veel informatie wil nog niet betekenen dat de raad de juiste informatie op strategisch niveau ontvangt om invulling te geven aan de controlerende taak.

2.4 Verantwoording

In de vorige paragraaf viel al op te merken dat de gemeenteraad weinig informatie heeft ontvangen over de risico's die de gemeente met de vernieuwbouw heeft genomen. Dat blijkt ook uit de antwoorden op de online vragenlijst als het gaat om de financiën. Slechts 13% van de raadsleden geeft aan zeer goed zicht hierop te hebben gehad. De informatie was volgens velen ontoereikend en te gefragmenteerd om te kunnen bijsturen.

De informatie die de gemeenteraad kreeg van de projectorganisatie verliep in de meeste gevallen mondeling via de raadscommissie. Enkele raadsleden merken op dat ze hun informatie dikwijls uit de pers moesten halen. De helft van de raadsleden geeft aan dat zij ook niet op de hoogte zijn gesteld van de personele wisseling in de projectorganisatie halverwege het traject.

2.5 Toezicht

De beoordeling van het uiteindelijke resultaat van de vernieuwbouw heeft impliciet de gemeenteraad gepasseerd door de vaststelling van de jaarstukken 2016, waarin de totale kosten zijn verantwoord.

Het college heeft, in afwachting op de bestuurlijke afloop van de aangekondigde motie bij de begrotingsraad van 2017 aangaande een extern onderzoek door de Rekenkamer, een financiële eindbalans en een zelfevaluatie toegezegd. Hier is aan voldaan. Wel heeft het college hierbij aangegeven dat, wanneer de motie niet zou worden aangenomen, de zelfevaluatieopdracht eventueel kon worden gewijzigd. Met het aannemen van de motie was een eindevaluatie niet meer van toepassing.

Met de behandeling van de financiële eindafrekening is het eindresultaat inhoudelijk en financieel nadrukkelijk aan de orde geweest in commissie en raad.

Uit het gesprek met raadsleden is echter gebleken dat met de raadsinformatiebrieven van 29 mei en 12 september 2017 de indruk is gewekt dat een evaluatie zou worden aangeboden aan de raad.

De interne evaluatie heeft inmiddels plaatsgevonden door de stuurgroep en direct betrokkenen bij de vernieuwbouw en heeft een aantal lessen opgeleverd. Daarnaast is geconstateerd dat de eerder geformuleerde visie met de daarin gestelde doelen (een gemeentehuis dat open en transparant is, verbinding faciliteert met de samenleving, zakelijk en efficiënt is, duurzaam en representatief is en flexibel werken bevordert) met alle inspanningen is gerealiseerd.

Uit de gehouden tevredenheidsmeting onder de medewerkers is dit bevestigd.

Het publiek heeft instemmend kennisgenomen van het vernieuwde gemeentehuis tijdens de open dag op 30 maart 2017.

2.6 Kwaliteit van de raadsinformatie

De informatie die middels de raadinformatiebrieven aan de gemeenteraad is aangeboden is beoordeeld aan de hand van de volgende criteria (tabel 4). De beoordeling is weergegeven met kleuren.

Tabel 4 Kwaliteit van de raadsinformatie

Criterium	Omschrijving	
<i>Actualiteit</i>	Is de informatie actueel en is deze tijdig aangeboden? Sluit de informatie aan op eerdere rapportages, nota's en dergelijke?	
<i>Eenduidigheid</i>	Is er afstemming met de informatie die via de reguliere planning en control cyclus aan de gemeenteraad is aangeboden?	
<i>Volledigheid</i>	Sluit de informatie aan op de informatiebehoefte van de gemeenteraad? Is deze van voldoende reikwijdte en van het juiste detailniveau?	
<i>Begrijpelijkheid</i>	Is de informatie toegankelijk, makkelijk leesbaar en begrijpelijk?	

Legenda:

Groen: Goed

Oranje: Voor verbetering vatbaar

Rood: Onvoldoende

Hoofdstuk 3

Reconstructie vernieuwbouwtraject 2013 tot en met 2017

In dit hoofdstuk is beschreven waarom gekozen is tot vernieuwbouw en welke financiële investering hiermee gemoeid is geweest. Paragraaf 3.3 bevat een reconstructie van de besluitvorming gedurende de periode 2013 tot en met het voorjaar van 2018. In paragraaf 3.4 is de toetsing aan de aspecten van projectgovernance beschreven.

3.1 Aanleiding

Het gemeentehuis van de gemeente Papendrecht stamt uit 1991. In 2015 bleek dat het gemeentehuis een ingrijpende verbouwing nodig had om te voldoen aan de eisen van de huidige tijd op het gebied van veiligheid, duurzaamheid en toegankelijkheid (de liften waren bijvoorbeeld volledig afgeschreven). De gemeente peilde vooraf de wensen van inwoners via een enquête onder het bewonerspanel. Uit deze enquête bleek dat een aantal zaken prioriteit had bij de aanpak van het gemeentehuis: de uitstraling, de toegankelijkheid voor en de privacy van de bezoekers. Bovendien vond 83% dat het gemeentehuis meer functies moest hebben. Daarbij werd de mogelijkheid van een expositieruimte het meest genoemd. Daarnaast waren de inwoners ontevreden over de rolstoeltoegankelijkheid en was de meerderheid van de respondenten het oneens met de stelling 'het gemeentehuis is goed zoals het nu is'.

Het doel van de verbouwing van het gemeentehuis was om te komen tot een doelmatiger ingericht gebouw dat op een slimmere manier wordt gebruikt, waarbij voldaan wordt aan de wettelijke veiligheidseisen en de energielasten aanzienlijk worden gereduceerd.

De verwachting hierbij was dat door de toepassing van duurzame oplossingen een deel van de investering weer zou worden terugverdiend.

3.2 Investeringskosten

Bij de presentatie van de definitieve plannen voor de verbouwing eind 2015 werd uitgegaan van een begroting van bijna € 5,8 miljoen. Het gemeentehuis werd vervolgens vanaf maart 2016 tot en met maart 2017 compleet gestript en vernieuwd. Halverwege 2016 kwamen de eerste signalen dat het geraamde budget niet voldoende zou zijn en dat de uitvoerder Strukton uitliep op de oorspronkelijke planning. Op 30 augustus 2016 berichtte het college van burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad dat het budget voor onvoorziene uitgaven (€ 380.000) inmiddels geheel was gebruikt en dat er sprake was van overschrijding van de kosten met bedragen die niet gedekt waren door een besluit van de gemeenteraad. Vanuit de gemeenteraad zijn toen vragen gesteld aan het college van burgemeester en wethouders. Oorzaken die toen onder andere zijn genoemd, waren de volgende tegenvallers:

- De gemeente was extra geld kwijt aan het begeleiden van de verbouwing.
- De vloerverwarming ging kapot bij het verwijderen van de vloerbedekking.
- De dekvloeren kwamen los en moesten vervangen worden.

Bij het opmaken van de eindbalans van de verbouwing van het gemeentehuis halverwege 2017, bleek dat de verbouwing bijna € 900.000 hoger was uitgevallen dan het oorspronkelijk geraamde budget. Hier kwam nog € 150.000 bij vanwege de vervanging van de liften. Voor

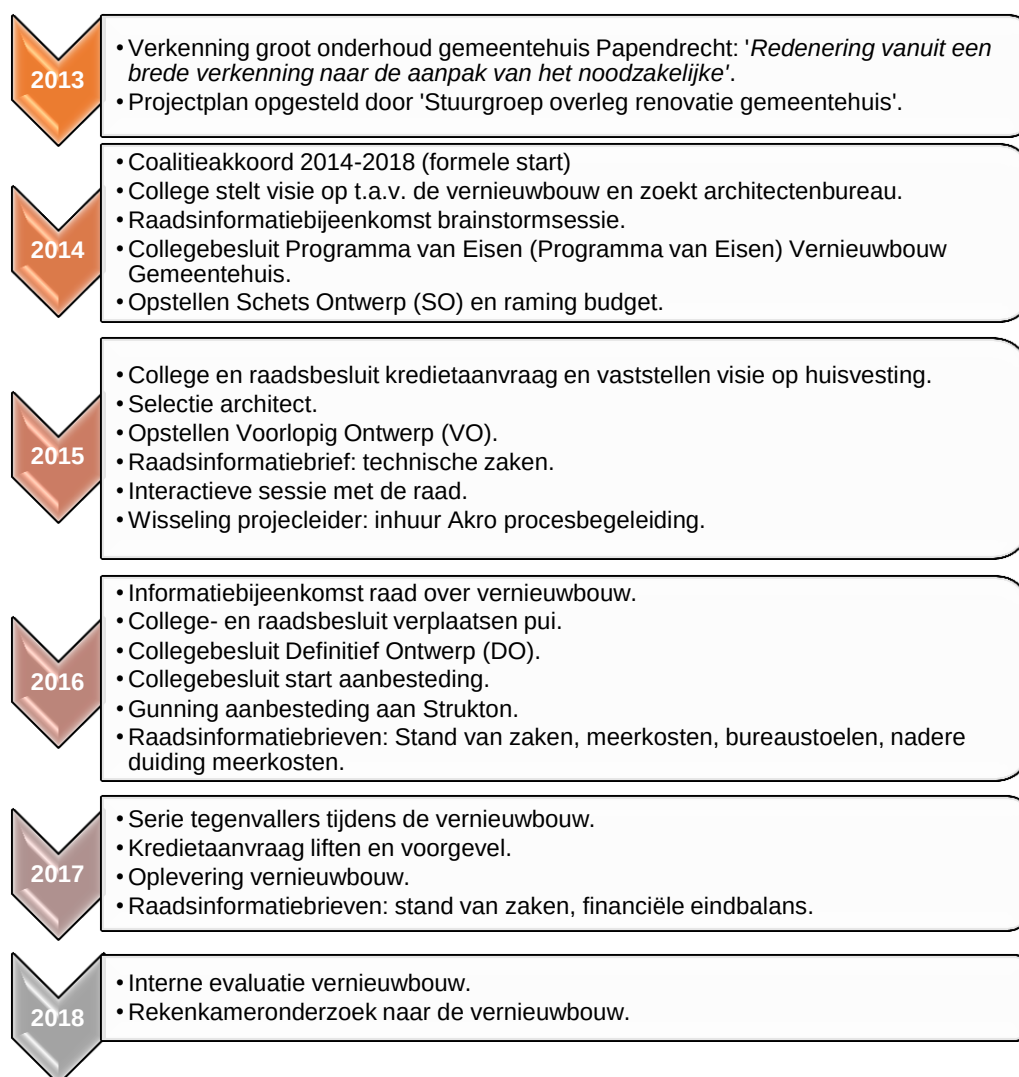
de verbouwing waren de liften getest. Uit het bijbehorende testrapport bleek dat ze met kleine aanpassingen nog een tijdje mee konden. Echter tijdens de werkzaamheden bleken de liften erg storingsgevoelig. Er is toen besloten om deze alsnog te vervangen.

De budgetoverschrijding is voor de gemeenteraad van Papendrecht aanleiding geweest om op 10 november 2017 een motie van D66 aan te nemen om de Rekenkamercommissie te vragen een onderzoek te laten uitvoeren naar de overschrijding van het budget bij de verbouwing van het gemeentehuis.

3.3 Tijdlijn vernieuwbouw(plannen)

Uit figuur 1 blijkt welke ontwikkeling in de tijd gezien het vernieuwbouwproject heeft doorgemaakt vanaf 2013. De tijdsbalk bevat de belangrijkste ontwikkelingen per jaar die vervolgens worden beschreven onder het desbetreffende jaar.

Figuur 1 Tijdlijn vernieuwbouwtraject 2013-2017



Verkennde fase 2010-2013

Het traject van de vernieuwbouw van het gemeentehuis is ambtelijk in 2010 gestart. Voor de projectleiding is destijds een medewerker aangesteld. Het ambtelijk opdrachtgeverschap was belegd bij de gemeentesecretaris. Tevens is een ambtelijke stuurgroep ingesteld. In deze beginfase zijn ambtelijk verschillende varianten opgesteld en doorgerekend, variërend van uitsluitend noodzakelijk onderhoud tot uitbreiding van het gebouw. In 2013 is hiervoor een ambtelijke verkenning (in de vorm van een projectplan) opgesteld.

2013

In 2013 schreef het college een verkenning voor groot onderhoud van het gemeentehuis. In het stuk getiteld *'Redenering vanuit een brede verkenning naar de aanpak van het noodzakelijke'* is aangegeven dat gezien de hoge kosten die groot onderhoud met zich meebrengen, breder gekeken wordt dan alleen het strikt noodzakelijk te renoveren. In de verkenning is dan ook gekeken of er 'combinaties mogelijk zijn tussen datgene wat moet en datgene wat kan'. De conclusie is dat groot onderhoud van het gemeentehuis na twintig jaar onafwendbaar is omdat het gemeentehuis van de gemeente Papendrecht in 1992/1993 'low budget' is gerealiseerd, wat in deze tijd de nodige aanpassingen vereist. Het hiervoor geraamde bedrag is € 7.200.000, omdat *'het huidige gebouw met bijbehorende installatie technisch is afgeschreven en het groot onderhoud van het gemeentehuis noodzakelijk is'*. Tegelijkertijd met de verkenning is een projectplan opgesteld (22 mei 2013) door de 'stuurgroep overleg renovatie gemeentehuis' dat later 'stuurgroep groot onderhoud gemeentehuis' zou worden genoemd. Er is (op dat moment) geen beschrijving van de taakverdeling binnen deze stuurgroep en op wat voor manier de betrokkenen met elkaar samenwerken.⁵ In het projectplan zijn vijf varianten voor de vernieuwbouw uitgewerkt. Financieel waren eerder in 2012 zeven varianten doorgerekend, variërend van een investering van € 576.459 (instandhouding huidige situatie, geen duurzaamheid en geen uitwerkvarianten) tot € 9.861.234 (instandhouding huidige situatie met uitgebreidere duurzaamheid met koeling en WKO en met uitwerkvarianten). Uiteindelijk is gekozen voor een doelmatige en sobere variant. Het college raamde de investering hiervan op € 5.610.000.

Het projectplan heeft nooit een officiële status gehad, waardoor er met het plan geen uitgewerkt fundament is gelegd voor de verdere (door)ontwikkeling van de vernieuwbouwplannen.

2014

Het project kwam na een lange aanlooptijd in 2014 in een stroomversnelling als gevolg van het coalitieakkoord 2014-2018. Hierin zet de coalitie in op een noodzakelijk en doelmatig groot onderhoud aan het gemeentehuis met aandacht voor flexibiliteit en een open uitnodigende begane grond. Dit coalitieakkoord wordt door de ambtelijke organisatie feitelijk beschouwd als de formele start van het project.

Nadat het collegeprogramma was vastgesteld, besloot het college van burgemeester en wethouders de vernieuwbouwplannen naar het volgende plan te tillen door het Programma van Eisen en het Schetsontwerp op te stellen. Als eerste heeft een interviewronde met collegeleden plaatsgevonden om hun visie ten aanzien van de vernieuwbouw vast te stellen.

⁵ In een memo van de externe projectleider van 29 juni 2016 aan de projectgroep wordt de projectorganisatie vanaf start van de vernieuwbouw uiteengezet.

In de interviews zijn de volgende punten benoemd:

- Uitnodigende uitstraling; identiteit van Papendrecht.
- Verschillende functies gemeentehuis.
- Maatschappelijke context: van 'buiten naar binnen'.
- Ontwikkeling ambtelijke organisatie.
- Uitgangspunten: open en transparant, zakelijk en efficiënt, duurzaam, representatief, flexibel, verbinden.
- Betekenis voor uitstraling en inrichting gemeentehuis en voor huisvestingsconcept.
- Historie tot uitdrukking brengen.

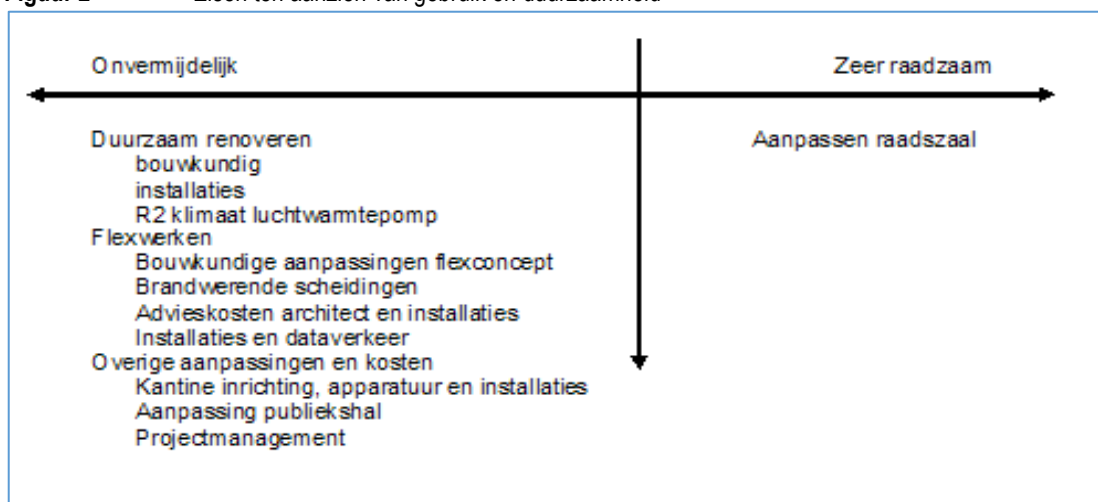
Mede op basis van deze punten is het Visiedocument Huisvesting opgesteld als toetssteen voor de kredietaanvraag (voorjaar 2015).

In april 2014 is een schetsontwerp inclusief kostenraming gemaakt dat als belangrijkste 'ankerpunt' fungeert voor het bepalen van het budget (€ 5,6 miljoen) voor de kredietaanvraag (raadsbesluit 5 maart 2015) met als uitgangspunt dat de vernieuwbouw sober en doelmatig moest zijn.

Halverwege 2014 is het ambtelijk opdrachtgeverschap overgegaan naar het afdelingshoofd Bestuur & Organisatie. In die periode is ook voor het eerst het bestuurlijk opdrachtgeverschap ingevuld door de wethouder. Als gevolg hiervan ontstond een andere samenstelling van de stuurgroep. De stuurgroep heeft opdracht gegeven voor het opstellen van een Programma van Eisen waarin breed opgehaalde wensen en eisen zijn verwerkt. Op 18 november 2014 heeft het college ingestemd met het groot onderhoud van het gemeentehuis en het Programma van Eisen. Tevens is door het college opdracht gegeven voor het uitwerken van het 'Visiedocument Huisvesting' als toetssteen voor de kredietaanvraag.

In het collegebesluit bij het Programma van Eisen zijn de volgende onvermijdelijke en raadzame renovaties voorgesteld.

Figuur 2 Eisen ten aanzien van gebruik en duurzaamheid



Bron: Collegebesluit Programma van Eisen

Bij de vaststelling van het Programma van Eisen door het college van burgemeester en wethouders, is in feite de scope van het project bepaald. In het Programma van Eisen staat: “Het Programma van Eisen kan worden gebruikt als sturingsdocument in het ontwerpproces, als contractstuk voor de (interieur)architect en als middel om het ontwerp te toetsen aan het in het Programma van Eisen vastgelegde kwaliteitsniveau (toetsingsdocument).” Dit Programma van Eisen is primair een inhoudelijk document gericht op de functionele, ruimtelijke en technische eisen op basis waarvan bij de uitwerking van het Schetsontwerp, naar Voorlopig Ontwerp en Definitief Ontwerp kon worden getoetst of sprake is van een scopewijziging. Het bood geen kader om te bepalen welke flexibiliteit er was ten aanzien van kosten, opbrengsten en kwaliteit. Ook gaf het geen duidelijkheid over hoe de besluitvorming daarover moest plaatsvinden.

2015

Op 27 januari 2015 zijn de visie en de kredietaanvraag door het college vastgesteld, op 9 februari 2015 is deze besproken in de commissie ABZ en op 5 maart heeft de raad de kredietaanvraag vastgesteld.

Aansluitend op de commissievergadering van 9 februari is een architectenverkenning gehouden waarbij het college van burgemeester en wethouders drie architectenbureaus selecteerde. Deze bureaus zijn vervolgens uitgenodigd voor een meervoudige onderhandse aanbesteding.

Er is in de aanbesteding aangegeven dat het groot onderhoud de kans biedt om van het gemeentehuis een modern, prettig, toegankelijk en klantgericht publieksgebouw te maken. Door het college van burgemeester en wethouders zijn de volgende uitgangspunten voor de uitstraling en inrichting van het gemeentehuis benoemd:

- Open en transparant
- Verbinding
- Zakelijk en efficiënt
- Duurzaam
- Representatief
- Flexibel

Aan Architectenbureau Kraaijvanger BV uit Rotterdam is de opdracht gegund. De persoon die in eerste instantie als architect zou optreden, ging na gunning van de opdracht met sabbatical (wat als een van de eerste tegenvallers in het project kan worden beschouwd).

In mei 2015 is door de gemeente het bewonerspanel benaderd met een aantal vragen betreffende het groot onderhoud van het gemeentehuis. Van de 550 leden van het panel, hebben 278 personen de vragenlijst ingevuld (respons van 51%). De uitstraling van het gemeentehuis en de privacy bij de receptie en de balies moesten volgens de respondenten met voorrang aangepakt worden. Bijna de helft van de mensen vond verder dat het gemeentehuis een ontmoetingsplek moest worden en dat burgers tot een groter deel van het gemeentehuis toegang moeten krijgen, maar ook dat het gemeentehuis goed is zoals het op dat moment was.

In aanwezigheid van de architect is met de gemeenteraad op 26 mei tijdens een bijeenkomst met de gemeenteraad gesproken over de wensen ten aanzien van de raadszaal, entree en publiekshal. Daarbij zijn meerdere wensen en uitgangspunten door de gemeenteraad aangedragen, soms heel specifiek:

Opstelling/inrichting:

- Meer flexibiliteit gewenst, geschiktheid voor andere gebruikers.
- Andere opstelling met meer zicht op elkaar gewenst (niet tegen 'ruggen' aankijken).
- Meer duale opstelling.
- Mogelijkheid van televisieschermen/livestreams van vergaderingen.

Klimaat:

- Verbeteren en regelbaar maken van het klimaat.

Akoestiek:

- Verbetering akoestiek, geluidsarme vloer.

Overige ruimten:

- Geen fractiekamers; fractiekasten mogelijk.
- Leeskamer bij de griffie.
- Mogelijkheid om vertrouwelijke stukken achter gesloten deuren in te zien.

Suggesties:

- Identiteit: openheid en transparantie.
- Mogelijkheden ontvangsthall voor andersoortige bijeenkomsten.

In augustus 2015 is vervolgens het Voorlopig Ontwerp uitgewerkt (op een gedetailleerd niveau). De kostenconsequenties zijn daarmee ook vrij nauwkeurig bepaald in vergelijking met het Schetsontwerp. Aangezien in de gemeentelijke organisatie de expertise ontbrak om het project te leiden, werd in diezelfde maand de interne projectmanager vervangen door een externe projectleider en werd intern een procesmanager aangesteld. Ondanks dat deze wisseling als positief werd ervaren, liep de vernieuwbouw verdere vertraging op.

Het Programma van Eisen en het Voorlopig Ontwerp waren bij het aantreden van de externe projectleider in het najaar van 2015 al gereed. Geconstateerd is dat er sprake was van een overschrijding van € 425.000. De opdracht aan de externe projectleider was om als taakstelling in de verdere uitwerking deze overschrijding terug te dringen, zodat het project binnen het budget gerealiseerd kon worden. Het ontwerpteam bestond toen uit de externe projectleider, het technisch adviesbureau M3E voor de technische installaties en de architect.

Tegelijkertijd gaf het college van burgemeester en wethouders in oktober 2015 een presentatie aan de gemeenteraad om de stand van zaken toe te lichten en de verschillen tussen het Voorlopig Ontwerp en het Definitief Ontwerp toe te lichten. De verschillen werden veroorzaakt door:

- Aanpassingen bij trappen (glazen balustrades)
- Eilandplafonds in plaats van systeemplafonds
- Dak vernieuwen (uitbreiding van de scope)
- Andere uitgangspunten wat betreft indeling/concept
- Binnenwandafwerking (hoogwaardiger ontwerp)
- Vloerafwerking (hoogwaardiger ontwerp)
- Keuken-/koffievoorzieningen
- Sloopkosten (andere uitgangspunten)
- Tourniquet (in Schetsontwerp geen aanpassingen aan de gevel)
- Zonwering

2016

In januari 2016 is het Definitief Ontwerp met de gemeenteraad besproken, inclusief het vraagstuk over de verplaatsing van de pui. Door de gemeenteraad is vervolgens met deze verplaatsing ingestemd. Op 5 april 2016 heeft het college het bestek vastgesteld en opdracht gegeven de aanbesteding te starten. Dit wordt door de ambtelijke organisatie gezien als de start van de uitvoerende fase.

Vervolgens is de aanbesteding gestart en is de opdracht in juni aan Strukton gegund. Het was voor Strukton opmerkelijk dat de aanleiding voor de verbouwing niet in het bestek stond. Om het bestek helder te krijgen is aangestuurd op een verificatiegesprek door Strukton, waarbij ook de architect aanwezig is geweest.

De aanbesteding heeft volgens de betrokkenen uit de projectgroep op een relatief ongunstig moment plaatsgevonden, want de bouwmarkt trok weer aan en er schreven maar twee partijen in; beide voor een bedrag boven de geraamde kosten. De markt was op dat moment al niet meer zo gunstig: bouwkosten stegen en veel aannemers zaten met capaciteitsproblemen (veel bedrijven zaten in die tijd met een afgebouwd personeelsbestand als gevolg van de crisis in combinatie met een aantrekkende marktvrage). De keuze is op basis van de laagste inschrijving gemaakt om toch aan te besteden, aangezien de overschrijding binnen het budget onvoorzien nog kon worden opgevangen. Daarmee waren de eerste hoger uitvallende kosten een feit.

2017

Na de zomer van 2016 is gestart met de vernieuwbouw. De oorspronkelijk geplande datum voor oplevering was 25 november 2016. Dit bleek niet haalbaar, vanwege de tijd die nodig was voor de toelevering van verschillende materialen, zoals raamkozijnen en vanwege extra tijd die nodig was voor de engineering als gevolg van personeelwisselingen bij Strukton.

Tijdens de vernieuwbouw kreeg men te maken met diverse onvoorziene tegenvallers:

- De dekvloeren lagen los als gevolg van het sloopwerk.
- De twee bestekdelen waren afzonderlijke documenten en deze waren niet zorgvuldig op elkaar afgestemd en vertoonden overlap, wat verwarrend werkte. Er is daarbij een klassieke fout gemaakt door geen duidelijke keus te maken tussen een prestatiebestek en een traditioneel bestek met een volledige uitgewerkte beschrijving en tekeningen (TO).
- De installatie van het klimaatsysteem bleek niet te passen als gevolg van het niet actueel zijn van de revisietekeningen van de bestaande situatie en de kwaliteitscontrole van de architect en de installatietechnisch adviseur.
- De liftinstallatie kende tijdens de vernieuwbouw veel storing. Een keuringsrapport wees uiteindelijk uit dat deze vervangen diende te worden.

Gezien de vele tegenvallers tijdens de bouw, is het college van burgemeester en wethouders vanaf begin 2017 niet meer ingelicht over alle afwijkingen ten aanzien van het Programma van Eisen. Alle aanpassingen zijn wel gemeld, maar vaak binnen een breder kader waarin meer aanpassingen tegelijkertijd werden gemeld.

In de eerste raadsinformatiebrief werd € 10.000 overschrijding gemeld, vervolgens € 244.000 en € 250.000, daarna € 600.000 en uiteindelijk € 938.000, waarbij steeds is opgemerkt dat de dekking in de lopende begroting was gevonden. Volgens de toen geldende regels voor

het financieel beheer was het college van burgemeester en wethouders bevoegd binnen het programma dekking aan te geven. Bij de jaarstukken 2016 is hierover verantwoording afgelegd aan de gemeenteraad.

Er zijn in totaal vijftien raadsinformatiebrieven aan de gemeenteraad gestuurd (deels om antwoord te geven op ingediende vragen), maar door de gemeenteraad is naar aanleiding daarvan de vernieuwbouw nooit als bespreekpunt geagendeerd. De audiovisuele (her)inrichting is met de gemeenteraad besproken tijdens een vergadering van de commissie ABZ. Op 23 oktober 2017 is door een aantal raadsleden vragen gesteld in de commissie ABZ over het overzicht van de exploitatiekosten (inclusief de liften onder voorbehoud).

In de raadsinformatiebrieven zijn alle budgetoverschrijdingen meegedeeld. Een groot deel van de onvoorziene kosten is gedekt uit het overschot in de jaarrekening 2016. Voor de liften en de pui van het gemeentehuis is een afzonderlijke kredietaanvraag gedaan bij de gemeenteraad. Er is gerapporteerd over het totaal van de kosten en over de afzonderlijke kredietaanvragen.

2018

De vernieuwbouw is recent geëvalueerd met de MT-leden, de wethouders en de leden van de stuurgroep (feitelijk allen die direct betrokken waren). Hiervan is een verslag gemaakt evenals een tijdlijn, waarbij alle gebeurtenissen zijn besproken. In de evaluatie is een aantal zaken besproken die hebben bijgedragen tot vertraging van het traject en de budgetoverschrijving. Als eerste is genoemd dat de input vanuit de organisatie niet goed is verwerkt in het Programma van Eisen en dat er ook niet goed is teruggekoppeld aan de organisatie (gevoel afslagen te hebben gemist). Er was toen veel ontevredenheid bij de medewerkers over welke kant de verbouwing opging.

Ook is aangegeven dat er sprake was van een onduidelijke rolverdeling wat in de hand is gewerkt door de verschillende personele wisselingen. De evaluatie bracht tevens aan het licht dat het wisselen van de personen veel invloed heeft gehad op de informatievoorziening aan de gemeenteraad. Zo heeft de nieuwe wethouder veel transparanter en frequenter gecommuniceerd aan de gemeenteraad in vergelijking tot haar voorganger. Ook het wisselen van de projectleider is als een positief punt aangedragen.

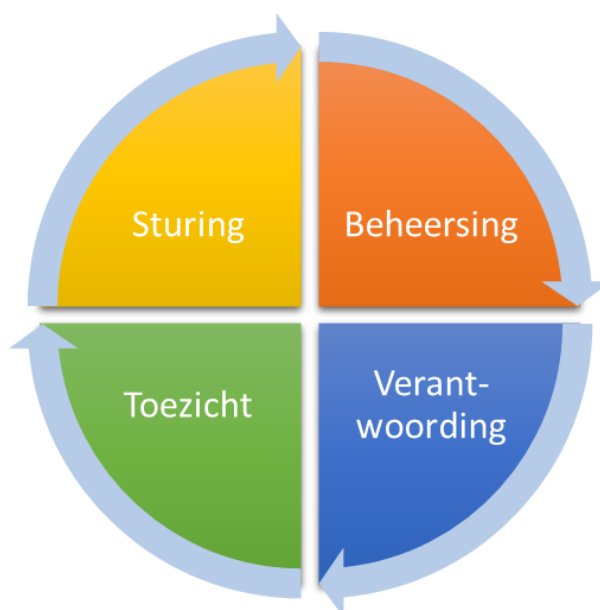
Uit de interne evaluatie blijkt ook dat het eindresultaat positief is. Het pand is A-label qua energie, de exploitatielasten zijn gedaald, de medewerkers zijn tevreden (wat blijkt uit het medewerkerstevredenheidsonderzoek), de gemeenteraad heeft impliciet aangegeven content te zijn en de inwoners zijn trots op het open, transparante en volledig gemoderniseerde gemeentehuis.

Bijlage 1

Projectgovernance

Projectgovernance houdt in: het sturen, beheersen en toezicht houden, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van projecten, alsmede het op een open wijze daarover communiceren en afleggen van verantwoording. Samengevat bestaat het uit een aantal samenhangende componenten (figuur 1).

Figuur 1 Aspecten van projectgovernance



Sturing

Sturing is het proces waarbij door de gemeenteraad richting wordt gegeven aan het college van burgemeester en wethouders en de gemeentelijke organisatie om bepaalde beleidsdoelstellingen te realiseren. Het gaat om *'het uitzetten van de koers'*.

Beheersing

Beheersing is het proces waarbij een stelsel van maatregelen en procedures wordt ingevoerd en gehandhaafd om vast te stellen of de uitvoering in overeenstemming is en blijft met het vastgestelde beleid en de gemaakte plannen. Zo nodig worden maatregelen getroffen om bij te sturen, zodat de beleidsdoelstellingen gerealiseerd kunnen worden. Het gaat hier om *'het op koers houden'* van het bouwproces door een adequaat bouwprocesmanagement.

Verantwoording

Verantwoording betekent rekenschap afleggen door het ambtelijk management aan het college van burgemeester en wethouders en door het college aan de gemeenteraad. Onder deze component vallen onder andere management- en bestuursrapportages en de bedrijfsvoeringsparagraaf in de jaarrekening. Het gaat hier om '*de verantwoording*' van de projectuitvoering.

Toezicht

Toezicht houdt in dat uiteindelijk de gemeenteraad beoordeelt of de uitvoering van het beleid voldoet aan de gestelde eisen en of de afgesproken resultaten op de meest efficiënte wijze zijn behaald. Zo nodig kan de gemeenteraad bijsturen. Het gaat hier om '*de beoordeling*' van de projectuitvoering.

Bijlage 2

Toegepast instrumentarium door de raad

Titel document	Doel van het document	Behandeling commissie			Behandeling raad		Onderwerp van governance			
		Datum behandeling commissie	Welke commissie?	Inhoud behandeling en besluit	Datum behandeling raad	Inhoud behandeling en besluit	Sturing	Behoerling	Verantwoording	Toezicht
	1. Informeel, 2. besluitvormend, 3. raadgevend, 4 anders, namelijk (vul een cijfer in)	xx-xx-xxxx	invullen naam	beschrijving	xx-xx-xxxx	beschrijving	ja / nee	ja / nee	ja / nee	ja / nee
RIB Groot onderhoud	Informeel	27-okt.-2014	ABZ	Voor kennisgeving aangenomen			x	x	x	
Presentatie ABZ	Informeel	24-nov.-2014	ABZ	Presentatie			x	x	x	x
RV Groot onderhoud gemeentehuis/ kredietaanvraag	Besluitvormend	9-feb.-2015	ABZ	Voorbereiding raadsvergadering	5-mrt.-2015	Instemmen met krediet € 3.575,00	x			
Verbouwing gemeentehuis	Informeel	23-nov.-2015	ABZ	Optiepotentie						
Groot Onderhoud	Raadgevend	18-jan.-2016	ABZ	Presentatie			x	x	x	x
RV Verplaatsen pui	Besluitvormend				28-jan.-2016	Verplaatsen pui en dekking uit de reserve raadsvisie	x			
RIB stand van zaken vernieuwbouw	Informeel				15-sep.-2016	Agenderen in cie ABZ van 26-sept.-2016			x	
Stand van zaken vernieuwbouw	Informeel	26-sep.-2016	ABZ	Presentatie			x	x	x	x
RIB Meerkosten vernieuwbouw	Informeel				10-nov.-2016	Voor kennisgeving aangenomen			x	
Art 40 vragen inzake Herinrichting gemeentehuis	Besluitvormend	28-nov.-2016	ABZ	Voor kennisgeving aangenomen						x
RIB Aanschaf bureaustoelen	Besluitvormend		Raad		15-dec.-2016	Voor kennisgeving aangenomen			x	
RIB Nadere duiding meerkosten vernieuwbouw	Informeel		Raad		15-dec.-2016	Voor kennisgeving aangenomen			x	
RIB Stand van zaken vernieuwbouw	Informeel		Raad		26-jan.-2017	Voor kennisgeving aangenomen			x	
RIB Verbouw gemeentehuis	Informeel	30-jan.-2017	ABZ			Voor kennisgeving aangenomen			x	
RV Kredietaanvraag	Besluitvormend	20-mrt.-2017	ABZ		6-apr.-2017	Raadsbesluit	x			
RIB Verrigting eindafrekening	Informeel				15-jun.-2017	Voor kennisgeving aangenomen			x	
RIB financieel eindbilans	Informeel				12-okt.-2017	Bespreken in volgende commissie ABZ			x	
Financieel eindbilans	Informeel	23-okt.-2017	ABZ			Voor kennisgeving aangenomen			x	
RIB Afwerking raadzaal vernieuwbouw	Informeel	19-feb.-2018	ABZ			Voor kennisgeving aangenomen			x	

Bijlage 3

Checklist grote projecten

Kaderstelling	• Probleemanalyse, is duidelijk welk probleem met project wordt aangepakt en waarom het zou werken? • Zijn er alternatieve oplossingen en bestaat er een voorkeur? • Outcome doelstellingen (beoogde maatschappelijke effecten), toetsbaar? • Output doelstellingen (beoogde prestaties / resultaten), toetsbaar? • Belangen en wensen beoogde doelgroep in beeld? • Belangen en wensen derden (marktpartijen, belangenorganisaties, in/samenspraak)?
Reikwijdte (scope)	• Projectdefinitie (is helder wat wel en wat niet onder project valt?) • Ruimte voor scopewijzigingen? Zoja wie besluit wanneer? • Flexibiliteit ten aanzien van kosten, opbrengsten en kwaliteit?
Sturing	• Op welke grootheden wordt het project gestuurd? • Is duidelijk, over de hele looptijd van het project, wat de besluitvormingsmomenten zijn en wat de betrokkenheid van de Raad daarbij is? • PPS: is de verantwoordelijkheid- en bevoegdheidsverdeling tussen gemeente en marktpartijen beschreven? • Is vastgelegd dat bij wijzigingen in scope, financiën, risico's en tijd/planning de Raad kan bijsturen?
Planning	• Is er een tijdschema waarin de verschillende projectfasen aan concrete data worden gekoppeld? • Is aangegeven wat de minimum en de maximum tijdsduur is tot de start van het project (bandbreedte)? • Is rekening gehouden met de benodigde tijd voor in/samenspraak?
Financiën	• Raming van kosten en opbrengsten (is ook aangegeven hoe de raming tot stand is gekomen? Is de raming getoetst, intern/extern) • Wijze van financiering (inclusief inpassing in de gemeentebegroting) • Afspraken/voorstellen over compensatie eventuele overschrijdingen? • PPS: is de keuze voor PPS onderbouwd (variantenanalyse) en is de gekozen vorm (partnerkeuze, belangenanalyse) nader ingevuld?
Risico's	• Risico-inventarisatie • PPS: in risico-inventarisatie aandacht voor afwentelingsmechanismen en stelposten • Zijn de genoemde risico's daadwerkelijk risico's (of bijvoorbeeld scopewijzigingen) • Classificeren van risico's (bv financieel, juridisch, technisch, bestuurlijk) • Kans van optreden per risico • Beheersmaatregelen (met bijbehorende kosten en dekking) per risico • Kwantificering totaal bruto risico, inclusief bandbreedte
Projectorganisatie en uitvoering	• Is projectorganisatie, zowel intern binnen de gemeente als bij een eventuele externe uitvoeringsorganisatie helder omschreven? • Is de administratieve organisatie en interne controle duidelijk, inclusief de daarin geregelde toetsingsmechanismen en functiescheiding (toezicht/uitvoering) • Zijn er audits gepland? • PPS: hoe wordt de toezichthoudende rol van de gemeente ingevuld?
Controle	• Wordt de Raad in tussen- en eindrapportages ingelicht over de realisatie, de verschillen met het oorspronkelijke besluit en de verklaring hiervan?

Bijlage 4

Geïnterviewde personen

Naam	Functie
De heer S. Brouwer	Controller
Mevrouw K. van Rijswijk	Verantwoordelijk afdelingshoofd project Vernieuwbouw
Mevrouw A.J. van Eekelen	Wethouder
De heer M. Hoogland	Wethouder
De heer C. Koppenol	Wethouder
Mevrouw J.R. Reuwer-Verheij	Wethouder
De heer A.J. Moerkerke	Burgemeester
De heer R. van Netten	Gemeentesecretaris
De heer E. Logteberg	Bestuurssecretaris
De heer W. Stam	Externe projectleider Vernieuwbouw
Mevrouw M. van Houwelingen	Interne procesmanager Vernieuwbouw
De heer J. van Maanen	Lid stuurgroep Vernieuwbouw
Mevrouw Y. Klijn	Lid stuurgroep Vernieuwbouw
Mevrouw B. Stuijzand	Strukton regiocontroller regio Zuid-West
De heer M. Kneppel	Tendermanager Strukton
De heer M. Nijbacker	Strukton projectleider bouw

Afzonderlijk heeft op 12 april 2018 een bijeenkomst plaatsgevonden met een aantal raadsleden om toelichting te geven op de aanpak van het onderzoek en om informatie te ontvangen over de wijze waarop de governance ten aanzien van de vernieuwbouw is ervaren.

Bijlage 5

Schriftelijke bronnen

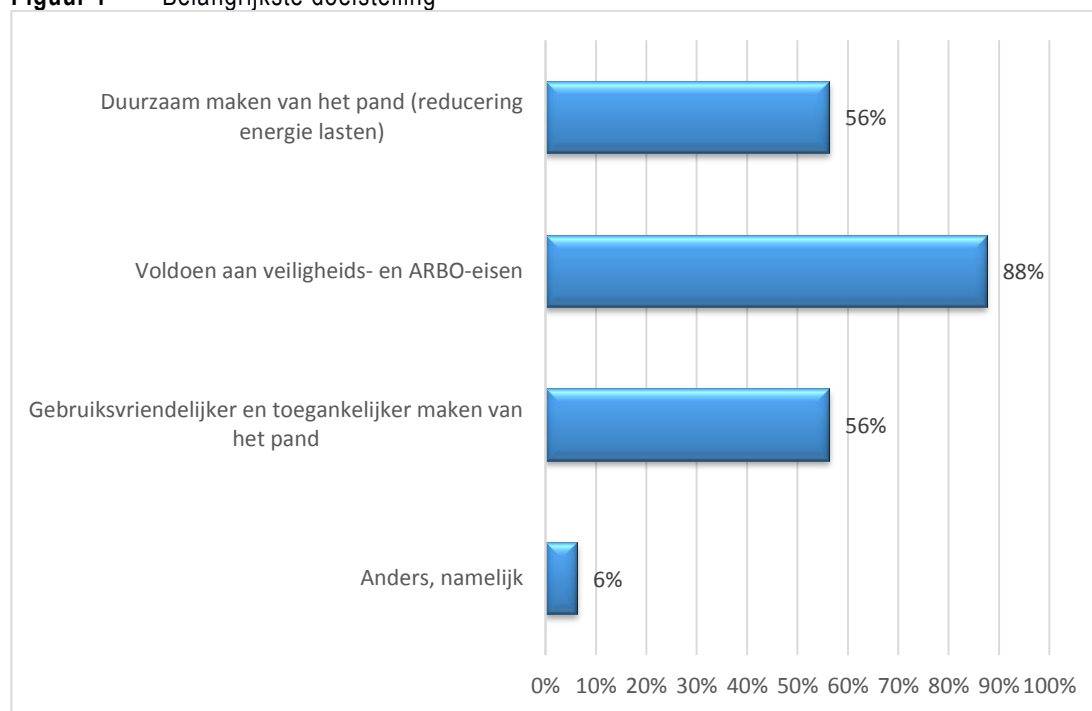
- Notulen stuurgroep Vernieuwbouw (2010-2017).
- Notulen stuurgroep Groot Onderhoud Gemeentehuis (2010-2017).
- Notulen van de raadsvergadering waarin het project Vernieuwbouw Gemeentehuis Papendrecht specifiek aan de orde is geweest.
- Beschrijving van de inkoop- of aanbestedingsstrategie behorende bij het project Vernieuwbouw Gemeentehuis Papendrecht + bijhorende risicoanalyse met beheersmaatregelen.
- Programma van Eisen van het project Vernieuwbouw Gemeentehuis Papendrecht.
- Uitvraag van de offertes.
- Ingediende offertes.
- Beoordeling, gunning, afwijzing, et cetera.
- Contractuele afspraken vanuit de ingediende offertes en het Programma van Eisen tussen de gemeente Papendrecht en uitvoerder (Strukton).
- Projectdocumenten: projectinrichting, projectstructuur, proces van monitoren en sturen van taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden, et cetera.
- Voortgangsrapportages over de uitvoering, alsmede gespreksverslagen van overleggen tussen de gemeente en uitvoerder.
- Verantwoordingsdocumenten tussen de uitvoerder en gemeente.
- Verantwoordingsdocumenten tussen college van B&W en de raad.
- Tussenevaluaties en eindevaluaties.

Bijlage 6

Uitkomst online vragenlijst

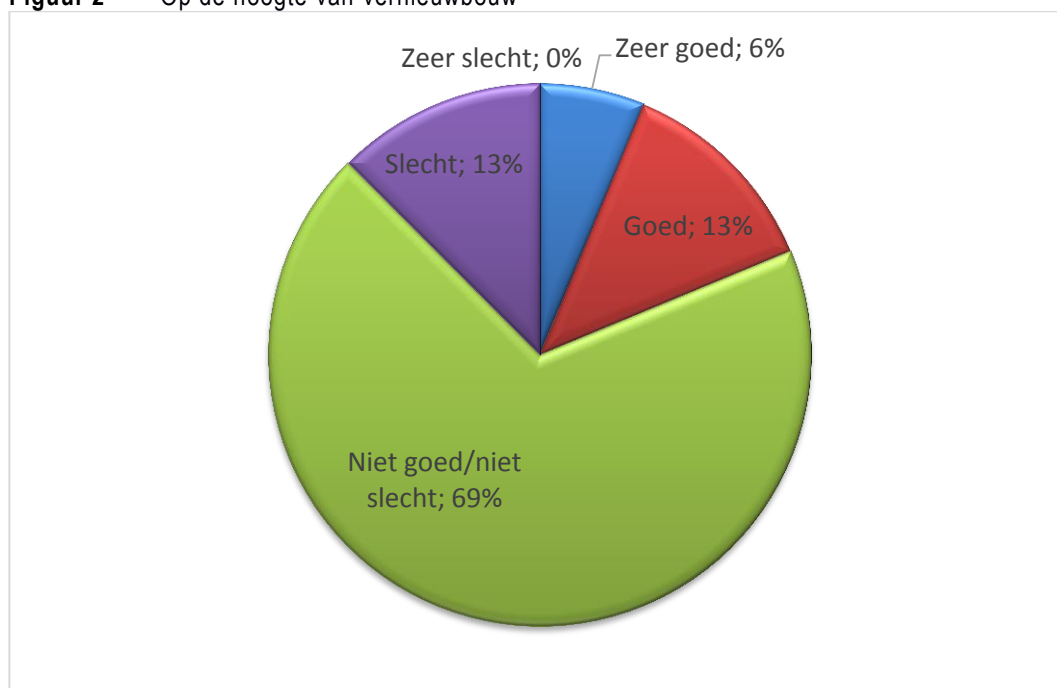
Wat was volgens u de belangrijkste doelstelling van de vernieuwbouw van het gemeentehuis? (meer antwoorden mogelijk)

Figuur 1 Belangrijkste doelstelling



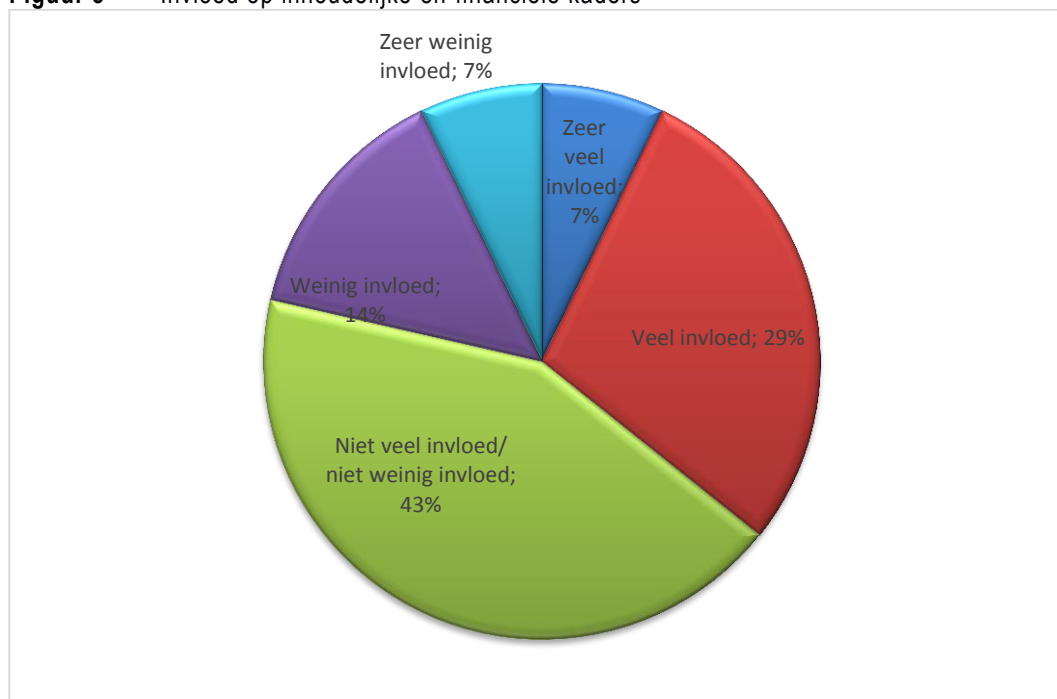
Kunt u aangeven in hoeverre u op de hoogte bent (geweest) van het vernieuwbouwproject?

Figuur 2 Op de hoogte van vernieuwbouw



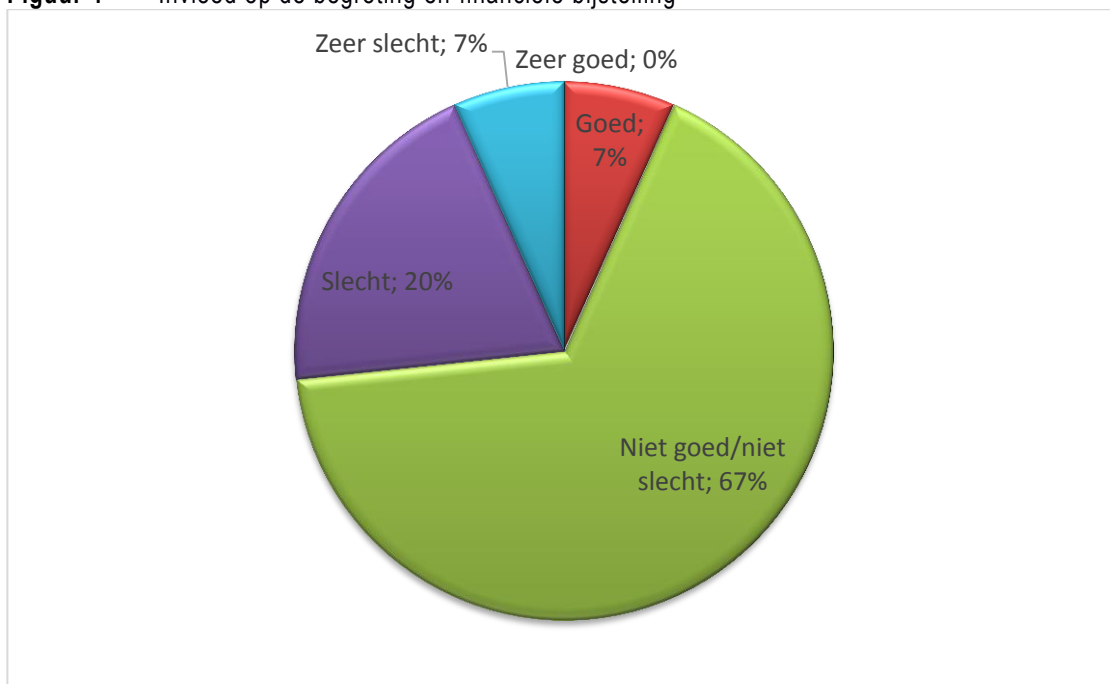
Hoeveel invloed heeft de gemeenteraad gehad bij het opstellen van de financiële en inhoudelijke kaders met betrekking tot de vernieuwbouw?

Figuur 3 Invloed op inhoudelijke en financiële kaders



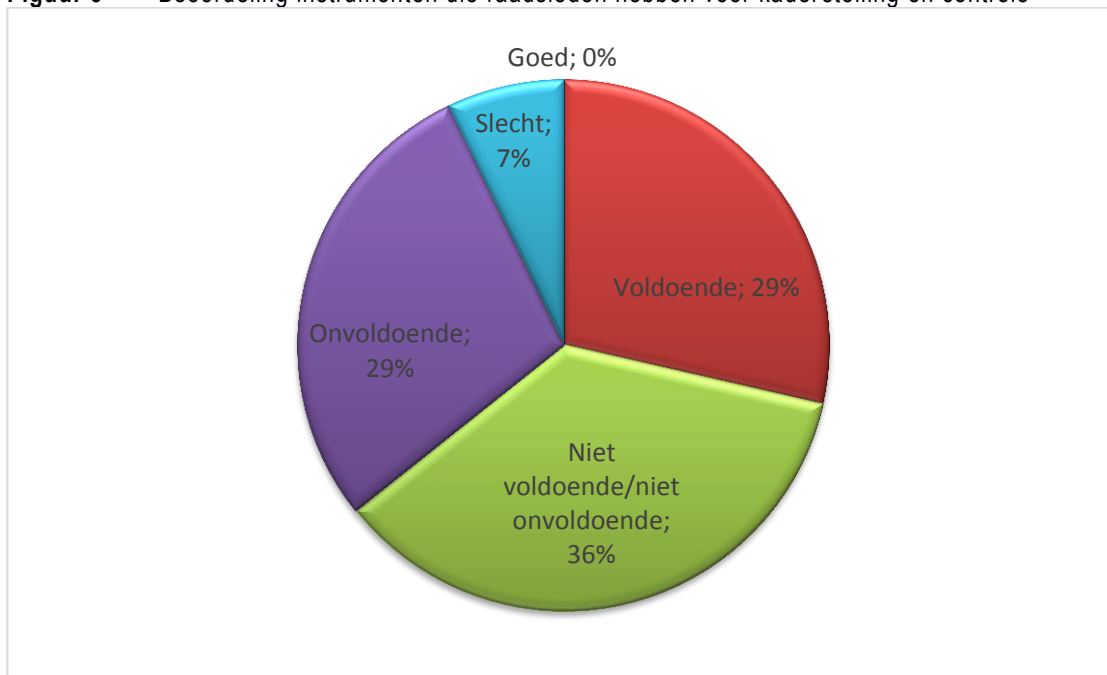
Hoe waardeert u de invloed die u heeft gehad op het tot stand komen van de begroting en de financiële bijstellingen van het vernieuwbouwproject?

Figuur 4 Invloed op de begroting en financiële bijstelling



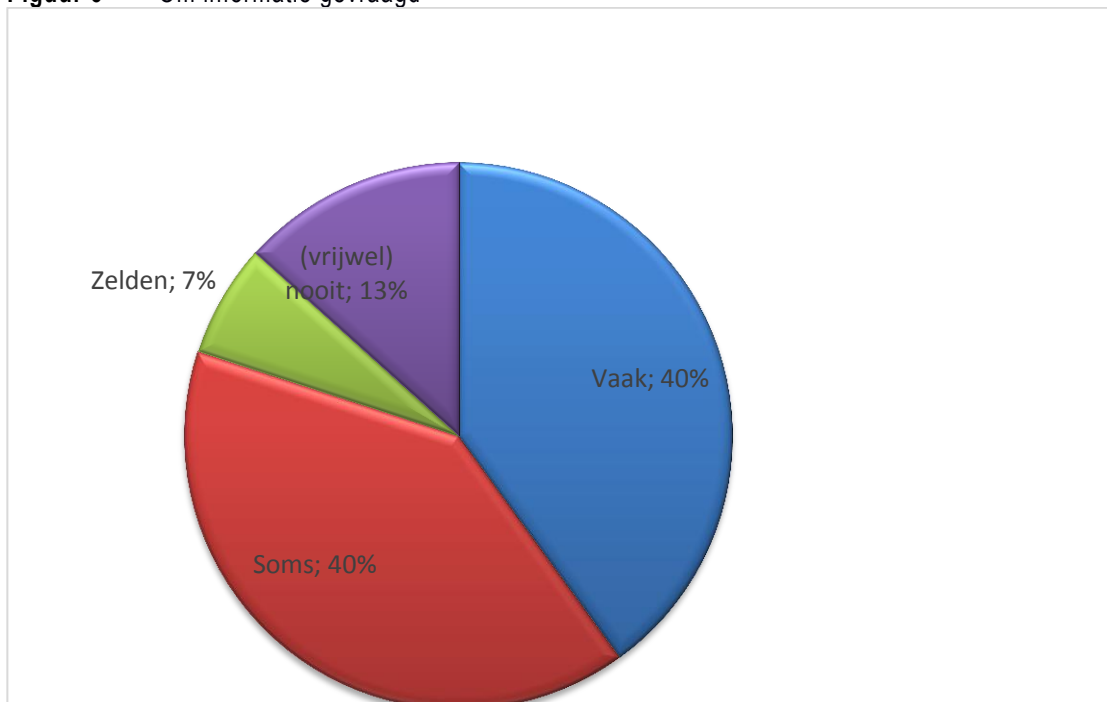
Hoe waardeert u de instrumenten die u als raadslid ter beschikking stonden om de vernieuwbouw te controleren en hierbij kaders te stellen?

Figuur 5 Beoordeling instrumenten die raadsleden hebben voor kaderstelling en controle



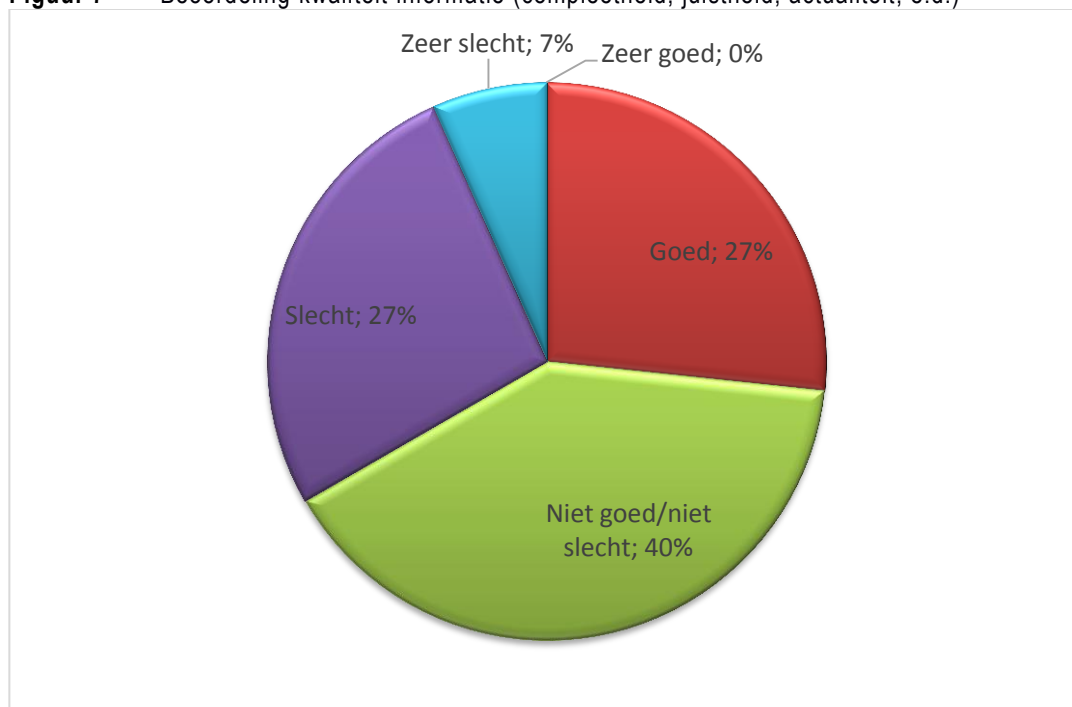
In hoeverre heeft u wel eens inlichtingen gevraagd aan het gemeentebestuur over de vernieuwbouw?

Figuur 6 Om informatie gevraagd



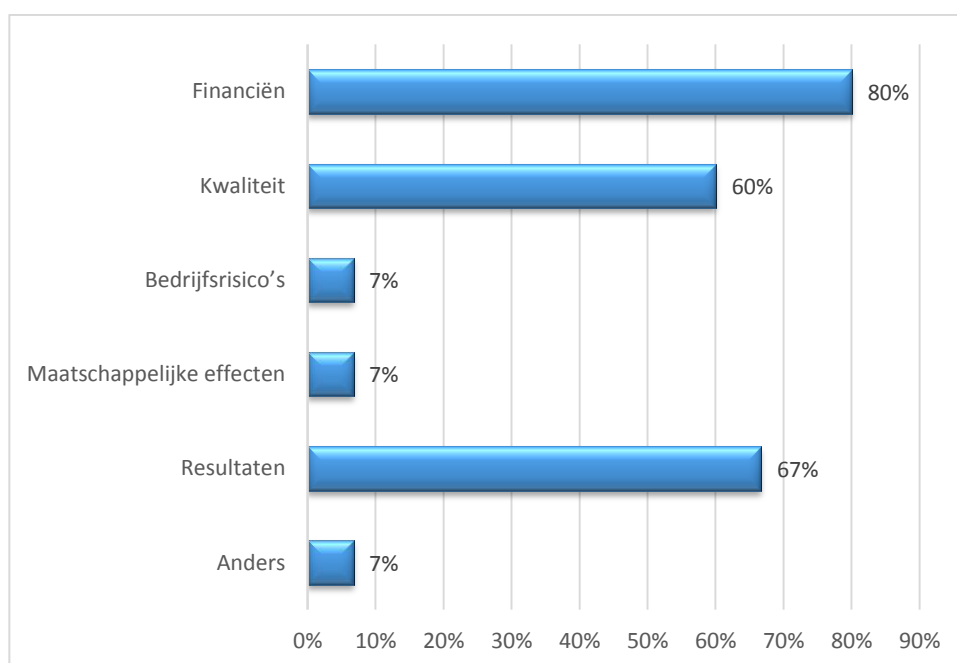
Hoe beoordeelt u de kwaliteit (compleetheid, juistheid, actualiteit, e.d.) van de toen verstrekte informatie?

Figuur 7 Beoordeling kwaliteit informatie (compleetheid, juistheid, actualiteit, e.d.)



Welke van de onderstaande informatie over het vernieuwbouwproject heeft u ontvangen van het gemeentebestuur?

Figuur 8 Ontvangen informatie.



Hoe is uw zicht op de financiële risico's die de gemeente heeft genomen met de vernieuwbouw?

Figuur 9 Hoe waardeert u de invloed die u heeft gehad op het tot stand komen van de begroting en de financiële bijstellingen van het vernieuwbouwproject?



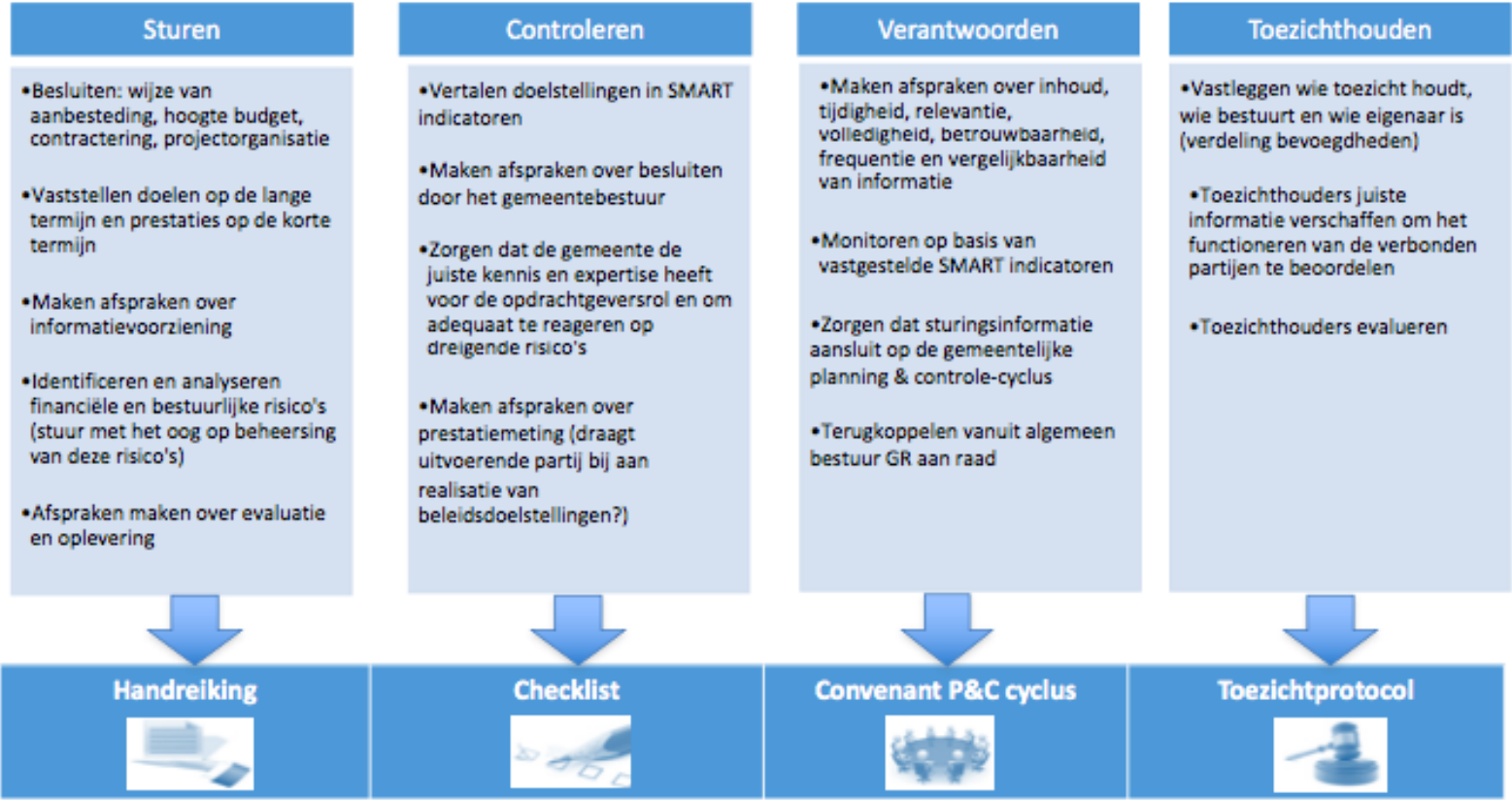
In hoeverre heeft de projectorganisatie volgens u adequaat gestuurd op de uitvoering van het project en monitoring van het budget?

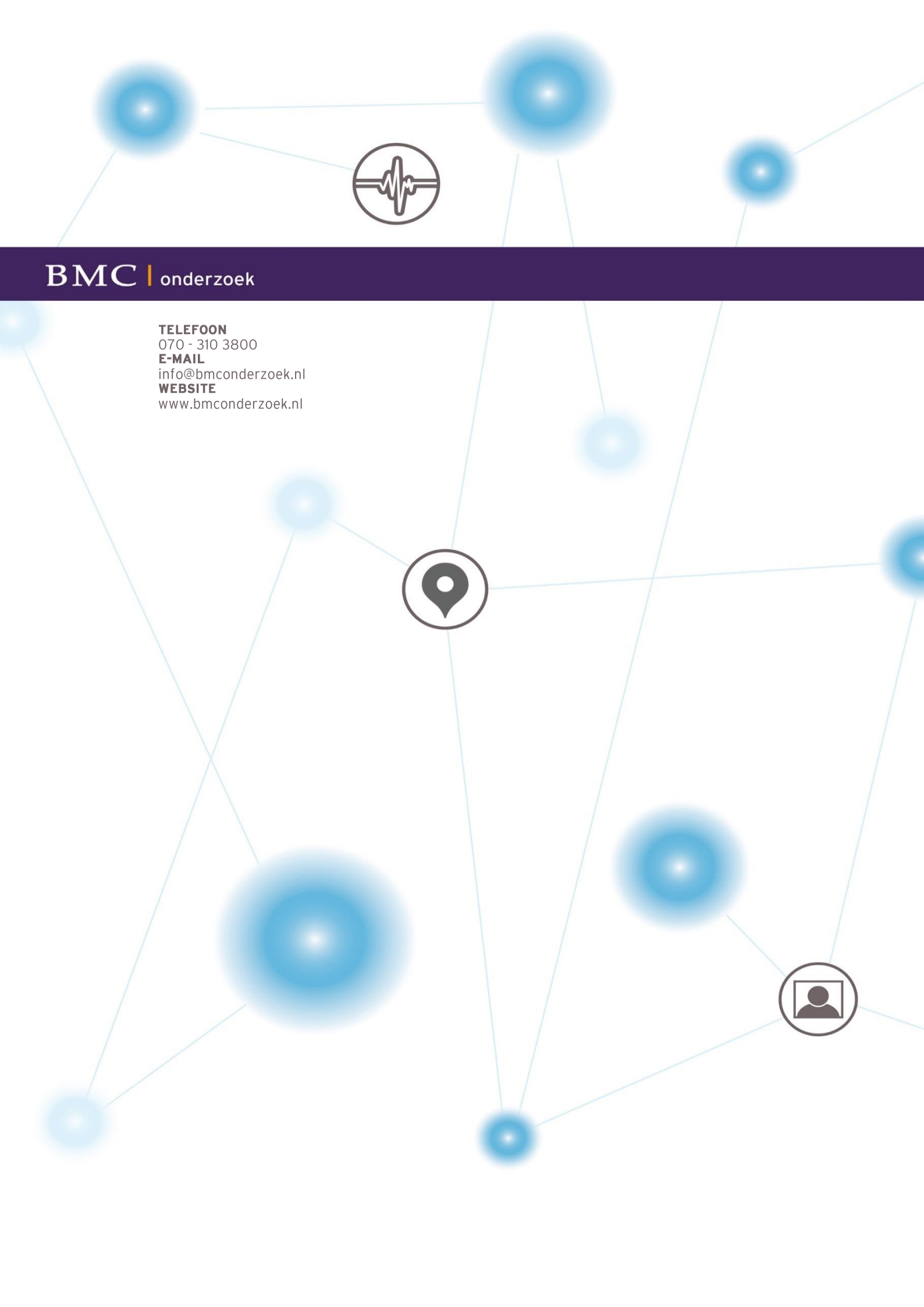
Figuur 10 Sturing op uitvoering en monitoring van budget door projectorganisatie



.

Projectgovernance Dashboard





BMC | onderzoek

TELEFOON

070 - 310 3800

E-MAIL

info@bmconderzoek.nl

WEBSITE

www.bmconderzoek.nl

