

Doorlichting Project reconstructie N208, fase 1 en 2

Openbaar rapport
Gemeente Hillegom

BMC
juli 2013
drs. A.H.M. van Helden
drs. H.M. Geuzendam
Projectnummer: 202045
Correspondentienummer: AD-3008-64921

INHOUD

HOOFDSTUK 1	ANALYSEREN PROJECTOPZET EN PROCESVERLOOP	4
1.1	Zonder inzicht in wat er is gebeurd kan de gemeente niet leren van fouten	4
1.2	De relevante feiten boven tafel halen, analyseren en wederhoor plegen	4
1.3	Doel is inzicht verkrijgen, beoordelen en adviseren	5
1.4	Het gaat om proportioneel, doelmatig en flexibel onderzoek, met als basis een reconstructie van het procesverloop	5
1.5	Objectiveren van de analyse met behulp van algemeen aanvaarde normen	5
HOOFDSTUK 2	STURING EN BEHEERSING PROJECT	6
2.1	Onze manier van kijken is aanvullend op de verklaringen die het college reeds heeft gegeven	6
	Het college heeft verklaringen gegeven voor overschrijdingen. Wij achten die plausibel	6
	Wij zoeken naar de onderliggende fundamentele factoren, als aangrijpingspunt voor aanbevelingen	6
2.2	Doelen, activiteiten en inzet van middelen	7
	De doelen zijn helder	7
	De afbakening, de activiteiten en de inzet van middelen zijn niet helder genoeg	7
	Symptomatisch is de onduidelijkheid over onderhoud	7
	Afwezigheid van fasering bemoeilijkt inzicht en sturing	8
	Daarom is er ook geen heldere film van het financiële beeld	8
	Begrotingen en rapportages bieden nauwelijks inzicht in de voortgang	9
	Dus: helderheid over doelen; geen helderheid over afbakening, activiteiten, kosten per activiteit en voortgang van doelen, activiteiten en inzet van middelen	10
2.3	Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden	10
	De projectorganisatie is ten dele goed geregeld	10
	Geformaliseerd overleg tussen ambtelijk opdrachtgever en projectleider ontbreekt	10
	Taken en verantwoordelijkheden zijn niet beschreven	10
	De verantwoordelijkheden zijn ook in de praktijk niet sterk ingevuld	11
2.4	Kansen, risico's en levensvatbaarheid	12
	Er is geen volwaardig projectplan met periodieke actualisatie	12

	De aanneemsom was een kans, maar ook een risico	13
2.5	Projectmanagement en -rapportage	13
	De projectgroep wordt vooral ondersteund door documenten van de aannemer	13
	De stuurgroep stuurt, maar niet aan de hand van een projectplan en heldere voortgangsoverzichten	14
	De administratie lijkt van onbesproken kwaliteit	15
	De financiële voortgangsrapportages laten al per 28 maart 2012 een zorgelijke ontwikkeling zien. Onheldere grondslag van ramen van kosten en afwezigheid van conclusies en beheersmaatregelen zorgen dat signalen niet worden opgepakt	15
	De uitslag van een belangrijke arbitragezaak is kennelijk noch besproken in de stuurgroep, noch bilateraal met de wethouder	16
	De raad moet nu beslissen over verhoging krediet, maar weet niet hoe wegvakken zich verhouden tot vastgestelde kwaliteitseisen	16
HOOFDSTUK 3	SPECIFIEKE ASPECTEN	18
3.1	De werkwijze in het project en de vorm van het contract met de aannemer sporen niet goed met elkaar	18
	Het advies over contractstrategie is opgesteld in interactie met de gemeente	18
	Gekozen is voor een innovatieve contractvorm	18
	Feitelijk zijn partijen terechtgekomen in een onbedoelde situatie van gedetailleerd vastgelegde eisen, minder benutten van ontwerpvrijheden bij de aannemer en niet-volledige uitvoerbaarheid. Deze kwestie had tijdig moeten worden geanalyseerd en besproken met de stuurgroep, het college en de raad	19
3.2	De portefeuillehouder en de nieuwe teamleider hebben gekozen voor een andere strategie zonder daarover uitgebreid externe juridisch adviezen en begeleiding te vragen	21
3.3	Er is verwarring ontstaan over het begrip 'ambtelijk opdrachtgever'	22
3.4	De brief van 6 februari 2013 laat alarmbellen rinkelen, maar blinkt niet uit door helderheid	23
3.5	Wij hebben geen concrete aanwijzingen gevonden voor onrechtmatig handelen	23
HOOFDSTUK 4	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	24
4.1	Conclusies	24
4.2	Aanbevelingen	25
1.	Projectplan opstellen, inclusief businesscase en faseplan eerstvolgende fase	25

	2. Checks and balances regelen	26
	3. Voortgangsrapportages opstellen op basis van projectplan	26
BIJLAGE 1	CHRONOLOGISCH PROJECTVERLOOP	27
BIJLAGE 2	NORMEN VOOR REALISEREN VAN PROJECTEN	40
BIJLAGE 3	FINANCIËEL OVERZICHT BIJ AANVULLEND KREDIETVOORSTEL (RAAD 30 JUNI 2011)	43
BIJLAGE 4	FINANCIËLE RAMINGEN EN RAPPORTAGES VOOR COLLEGE EN RAAD	45
BIJLAGE 5	BEELD OPZET PROJECTORGANISATIE	52
BIJLAGE 6	BEVINDINGEN ACCOUNTANT	55
BIJLAGE 7	FINANCIËLE VOORTGANGSRAPPORTAGES PROJECTLEIDER VOOR STUURGROEP	57
BIJLAGE 8	ANALYSE BRIEF AAN RAAD VAN 6 FEBRUARI 2013 OVER OVERSCHRIJDING VAN KOSTEN	58
BIJLAGE 9	INTERVIEWS	59

Hoofdstuk 1

Analyseren projectopzet en procesverloop

1.1 Zonder inzicht in wat er is gebeurd kan de gemeente niet leren van fouten

Na jarenlange voorbereiding is de gemeente Hillegom in 2012 gestart met de reconstructie van de weg N208. Dit project is ingedeeld in drie fasen: drie delen van de weg. Fase 1 is recentelijk gerealiseerd. Deze fase is afgesloten met een schouwlijst. Fase 2 wordt nu voorbereid. Fase 3 moet nog worden opgestart. Volgens de oorspronkelijke projectplanning zou het geheel van fasen 1 en 2 zijn gerealiseerd in mei 2013.

In de periode medio november tot december 2012 is naar voren gekomen dat er sprake is van verwachte overschrijdingen van de kosten en de doorlooptijd. Het gaat, naar de stand per januari 2013, om een kostenoverschrijding van € 1,1 miljoen en een aanmerkelijke vertraging in de oplevering van fase 2. Oplevering wordt nu verwacht in het eerste kwartaal van 2014. Het college heeft de raad hierover ingelicht.

Bij het college en de raad levert deze kwestie vele vragen en zorgen op. Zonder nader inzicht in wat er precies is gebeurd loopt de gemeente grote kans om eenzelfde soort fouten opnieuw te maken bij de realisatie van andere grote projecten.

Gedurende de loop van het onderzoek is gebleken dat er op dit moment rekening mee moet worden gehouden dat de overschrijding van de kosten van fase 1 en 2 uiteindelijk € 4,0 miljoen zal worden. Dit nadere inzicht versterkt alleen maar de vragen en de zorgen van het college en de raad.

1.2 De relevante feiten boven tafel halen, analyseren en wederhoor plegen

Het is daarom van belang dat dit project, wat fase 1 en 2 betreft, wordt doorgelicht wat betreft projectopzet en procesverloop.

Wij hebben ons daarbij in overleg met de opdrachtgever geconcentreerd op de periode 2011 tot en met 6 februari 2013: de datum van de brief van het college aan de raad over de stand van zaken van het project N208.

We hebben de feiten en gebeurtenissen boven tafel gehaald door documentonderzoek en deze geanalyseerd. Nadere inkleuring van feiten en gebeurtenissen hebben wij vervolgens verkregen door het houden van interviews. Op basis van de inzichten die ons dit heeft opgeleverd hebben wij dit rapport geschreven, met feiten, analyses en aanbevelingen.

De lijst met geïnterviewde personen is opgenomen als bijlage 9 bij dit rapport.

We hebben het conceptrapport voor wederhoor aangeboden aan alle geïnterviewden (exclusief raadsleden). Aan de hand van de wederhoorreacties hebben wij het eindrapport op diverse onderdelen aangevuld en aangescherpt.

Wij danken alle respondenten voor hun bijdragen aan dit onderzoek.

Wij hebben dit onderzoek uitgevoerd in de periode van week 17 tot en met week 27 van 2013.

1.3 Doel is inzicht verkrijgen, beoordelen en adviseren

Het doel van de doorlichting is:

- inzicht krijgen in het chronologische procesverloop: de feiten en gebeurtenissen;
- beoordelen of de opzet van het project voldoet aan algemeen aanvaarde maatstaven voor dergelijke projecten;
- beoordelen van de mate van doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het handelen door de projectorganisatie, het college en de raad in de onderzochte periode;
- op basis hiervan adviseren over:
 - de stappen die moeten worden gezet ter bijsturing van dit project;
 - de leerpunten voor andere en komende projecten.

1.4 Het gaat om proportioneel, doelmatig en flexibel onderzoek, met als basis een reconstructie van het procesverloop

De doorlichting is primair gericht op het vinden van leeraspecten. Het is geen gedetailleerd rechtmatigheidsonderzoek.

Het onderzoek moet proportioneel, doelmatig en flexibel zijn. Dit betekent dat het procesverloop zodanig in kaart wordt gebracht dat er zicht ontstaat op:

- de hoofdoorzaken van de overschrijding van kosten en tijd;
- de hoofdlijnen van de leerpunten die eruit kunnen worden getrokken en de acties die moeten worden genomen.

Het procesverloop hebben wij daarom alleen op die aspecten in kaart gebracht die volgens ons relevant kunnen worden geacht in het licht van bovenstaande.

Bijlage 1 bij dit rapport bevat de chronologische weergave van het procesverloop, zoals wij deze hebben gedestilleerd uit documenten en interviews.

1.5 Objectiveren van de analyse met behulp van algemeen aanvaarde normen

Bij het analyseren van de projectopzet en het in kaart brengen van het procesverloop is het belangrijk om te objectiveren. We hanteren daartoe een denkmodel dat een weergave is van de huidige 'state of art' voor projectrealisatie in gemeenteland.

Het bestaat uit vier onderdelen:

- doelen, activiteiten en inzet van middelen;
- taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden;
- kansen, risico's en levensvatbaarheid;
- projectmanagement en -rapportage.

Bijlage 2 van dit rapport bevat het volledige denkmodel. Op basis van het model komen alle hoofdlijnen aan de orde van doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid.

Hoofdstuk 2

Sturing en beheersing project

In dit hoofdstuk beoordelen wij, vanaf paragraaf 2.2, de opzet en de werking van de sturing en beheersing van het project. Wij doen dat aan de hand van de normen die wij hebben opgenomen in bijlage 2 bij dit rapport. Wij beginnen dit hoofdstuk met een toelichting hoe onze manier van kijken aanvullend is op de verklaringen die het college eerder, en nog zeer recentelijk weer, heeft gegeven van de overschrijdingen binnen het project in tijd en geld.

2.1 Onze manier van kijken is aanvullend op de verklaringen die het college reeds heeft gegeven

Het college heeft verklaringen gegeven voor overschrijdingen. Wij achten die plausibel

Het college heeft op verschillende momenten verklaringen gegeven voor overschrijdingen die zijn opgetreden binnen het project in tijd en geld. De meest recente verklaring voor overschrijding van uitgaven is opgenomen in het raadsvoorstel dat het college heeft vastgesteld op 20 juni 2013.

Samengevat gaat het daarbij om de volgende verklaring.

Fase 1:

1. niet-correcte ontwerp- en contractdocumenten;
2. vertraging van de nutsbedrijven;
3. lange procedures, vergunningen en zienswijzen.

Fase 2:

- verkeersveiligheid, maakbaarheid en materialisatie;
- aangepast rioolplan;
- een veilige manier van werken;
- wegvallen aanbestedingsvoordeel.

Wij achten deze verklaringen plausibel, op grond van het beeld dat wij hebben verkregen van het procesverloop.

Wij zoeken naar de onderliggende fundamentele factoren, als aangrijpingspunt voor aanbevelingen

In dit onderzoek zijn wij echter op zoek naar meer fundamentele, onderliggende, factoren die de kwaliteit hebben bepaald van de sturing en beheersing van het project. Anders gezegd: wij onderscheiden symptomen (uitingsvormen) en onderliggende factoren (verklarende factoren). Een beeld van symptomen kent immers bijna per definitie een relatief hoge mate van subjectiviteit en biedt hooguit op indirecte wijze aanknopingspunten voor verbeteractiviteiten.

Wij zien de onderliggende factoren als conclusies van ons onderzoek en tevens als aangrijpingspunten voor het formuleren van aanbevelingen voor het versterken van dit project en toekomstige andere grote projecten.

2.2 Doelen, activiteiten en inzet van middelen

De doelen zijn helder

De doelen van het project zijn geformuleerd en nader gespecificeerd in achtereenvolgens:

- de Kadernota Herinrichting N208 (raad 7 december 2006);
- de Startnotitie Herinrichting N208 (raad 12 juli 2007);
- het Variantendocument Herinrichting N208 (raad 10 september 2009; zie voor een verkorte weergave van alle doelen blz. 1, 2 en 4 van dat document).

Naar onze mening zijn deze te kwalificeren als een sterk uitgangspunt. Ze zijn immers specifiek, toetsbaar en geschreven in bewoordingen die helder zijn voor bewoners, raad, college en ambtelijke organisatie. Ten tijde van het opstellen van het Variantendocument werd de planning voor de start van de uitvoering geraamd op het voorjaar van 2010.

De afbakening, de activiteiten en de inzet van middelen zijn niet helder genoeg

Dit ligt anders waar het betreft:

- a. de afbakening tussen dit project en andere gemeentelijke activiteiten, zoals riolering en verlichting;
- b. de projectactiviteiten gekoppeld aan de doelen, zodat helder wordt hoe de doelen worden gerealiseerd;
- c. de inzet van middelen, per activiteit en opgeteld voor alle activiteiten, waarbij helder zou moeten worden wat de gevolgen zijn van de activiteiten voor de eenmalige uitgaven (kredieten) en inkomsten en de jaarlijkse lasten en baten.

Wij hebben geen projectplan aangetroffen waarin deze aspecten helder worden benoemd. Er is daardoor geen helder startpunt van waaruit projectleiding, directie, college en raad kunnen gaan toewerken naar het beoogde eindpunt.

Wij komen in paragraaf 2.4 terug op de eisen die mogen worden gesteld aan het projectplan.

Symptomatisch is de onduidelijkheid over onderhoud

Een voorbeeld van onhelderheid over afbakening én over geplande activiteiten in relatie tot vastgestelde doelen is het onderhoud.

In de presentatie voor de gemeenteraad tijdens de informatiebijeenkomst op 31 mei 2011 wordt aangegeven dat het gaat om een 'geïntegreerde contractvorm: ontwerp, uitvoering en onderhoud samen aanbesteden'. Op grond hiervan mocht de raad aannemen dat alle onderhoud van de weg gedurende een bepaalde periode voor rekening zou komen van de winnende inschrijver.

Uit de antwoorden van het college op aanvullende vragen uit de raad van maart 2013 blijkt echter: 'Het onderhoud van het asfalt komt de komende jaren voor rekening van de aannemer. Het onderhoud van de overige elementen is voor rekening van de gemeente.'

Afwezigheid van fasering bemoeilijkt inzicht en sturing

De weggedeelten die tot het project worden gerekend worden aangeduid als fasen (1 en 2). Daarbinnen ontbreekt een fasering naar tussenstappen in doelen en activiteiten. Dit bemoeilijkt het inzicht in wat moet gaan gebeuren en bemoeilijkt daarmee de sturing en beheersing.

Daarom is er ook geen heldere film van het financiële beeld

Logisch gevolg van het voorgaande is dat gedurende de loop van het project de inzet van middelen steeds weer op andere wijze wordt getoond en de achtereenvolgende beelden geen heldere film opleveren die laat zien wat er verandert in de financiële aspecten als gevolg waarvan (de oorzaken) en met welke gevolg tot resultaat (de gevolgen voor doelen en activiteiten en inzet van middelen).

Ter nadere illustratie geven we hieronder enkele beelden uit deze film van het financiële beeld.

De kosten worden in de Startnotitie (raad 12 juli 2007) globaal geraamd op € 8 miljoen waarvoor dekking wordt gevonden in subsidies voor € 3,6 miljoen. Op dat moment heeft de gemeente reeds een bedrag gereserveerd van ruim € 3,6 miljoen. Voor het resterend tekort worden 'Europese bronnen aangeboord'.

In het raadsvoorstel 'Ontwerp HVVP' (raad 13 november 2008) wordt het investeringsbedrag voor het midden- en zuidelijk deel van de weg geraamd op € 7.381.000,—, met een marge van -25% en +25%. Dit bedrag wordt op dat moment niet aan de raad voorgelegd ter autorisatie.

Een eerste nader financieel overzicht treffen wij aan in het raadsvoorstel 'Kredietaanvraag N208, fase 1 en 2', dat op 4 januari 2011 door het college wordt besproken en (met licht afwijkende bewoordingen) als vertrouwelijk memo wordt aangeboden aan de raad op 19 januari 2011. Kort daarop volgt een financieel overzicht in het raadsvoorstel 'Aanvraag aanvullend kredietrealisatie N208 fase 1 en 2' dat op 14 juni 2011 in het college wordt besproken en op 30 juni 2011 in de raad.

Uit beide documenten blijkt dat diverse deelinvesteringen aan de raad zijn voorgelegd in de begrotingen 2009, 2010 en 2011 en in specifieke raadsvoorstellen in september en november 2009. In totaal heeft de raad tot en met het vaststellen van de begroting 2011 een investeringsbedrag geautoriseerd van € 7.567.000,—. Voor een nader beeld van de financiële overzichten uit het raadsvoorstel 'Aanvraag aanvullend kredietrealisatie N208 fase 1 en 2' verwijzen wij naar bijlage 3 bij dit rapport.

De investeringsbedragen en de toelichting om welke activiteiten het gaat zijn dus op veel momenten en steeds gefragmenteerd voorgelegd aan college en raad.

Het raadsvoorstel dat de raad behandelt op 30 juni 2011 volgt op het bekend worden van het aanbestedingsresultaat voor de uitvoerende aannemersactiviteiten. Het college vraagt een aanvullend investeringsbudget van € 1.694.600,—. Samen met het budget van € 7.567.000,— dat de raad reeds had geautoriseerd gaat het dus om een totaalbudget van € 9.061.600,—.

Wat daarvan naar de aannemer gaat wordt niet toegelicht.¹ Het contract met de aannemer bestaat volgens het voorstel uit 'het voorbereiden, uitvoeren en vijftien jaar onderhouden van de weg en de fietspaden'.

Ook de overige projectactiviteiten die nog moeten plaatsvinden worden niet toegelicht, maar wel de dekking van het extra bedrag. Subsidie-inkomsten worden nu geraamd op bijna € 2,5 miljoen ('voor de gehele N208'). Volgens dit raadsvoorstel wijzigt de afbakening van weggedeelten omdat 'vanuit kostenefficiency' tevens de riolering wordt vervangen. Hooguit impliciet blijkt uit de raadsvoorstellen dat de raad de bruto-uitgaven autoriseert en dat de nettokosten na aftrek van subsidies daarmee automatisch hoger worden indien uiteindelijk minder subsidie wordt ontvangen dan vooraf geraamd.

Overigens blijkt ons uit de verschillende financiële overzichten niet het onderscheid tussen kredieten die raad autoriseert (maximale uitgaven) en de jaarlijkse lasten die deze met zich meebrengen. Ons is daardoor niet duidelijk welke uitgaven worden gerekend tot lopende exploitatie (lasten) en welke tot investeringen waarop wordt afgeschreven en tot welke jaarlijkse kapitaallasten dit dan leidt (voor welke periode).

Begrotingen en rapportages bieden nauwelijks inzicht in de voortgang

In beginsel ontvangen het college en de raad inzicht in de voortgang van de activiteiten en financiële aspecten daarvan in programmabegrotingen, jaarrekeningen, bestuursrapportages en (vanaf 2011) kwartaalrapportages.

Wij hebben geen twijfels over de juistheid van de gegevens die in deze stukken zijn te vinden over het project, maar naar onze mening leveren deze geen inzicht voor college en raad in de hoofdlijnen van de voortgang in activiteiten en inzet van middelen, in relatie tot de vastgestelde doelen en de beschikbaar gestelde bedragen.

Het duidelijkst zijn volgens ons nog de kwartaalrapportages. Echter, de activiteiten die daarin worden vermeld kunnen niet worden beoordeeld op voortgang, omdat er geen inzicht is bij het college en de raad over het geheel van geplande activiteiten in relatie tot de doelen en de doorlooptijd van het project. Er is, met andere woorden, geen norm of 'meetlat'.

De financiële gegevens over het project in de kwartaalrapportages zijn naar onze mening onbruikbaar om zicht te krijgen op de mate waarin de financiën zich al dan niet geruststellend verlopen. De opzet van het financiële deel verandert daarenboven ook nog geregeld in de periode 2011-2012.

¹ Wel wordt aangegeven dat dit resultaat eerder via een memo is bekendgemaakt. Wij hebben dit memo niet aangetroffen.

Dus: helderheid over doelen; geen helderheid over afbakening, activiteiten, kosten per activiteit en voortgang van doelen, activiteiten en inzet van middelen

Bovenstaande koptekst bevat de samenvatting van deze paragraaf.

In bijlage 4 hebben wij een geschematiseerde weergave opgenomen van de hoofdlijnen van hetgeen in deze rapportages over de projectvoortgang is vermeld.

2.3 Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

De projectorganisatie is ten dele goed geregeld

De projectorganisatie bestaat uit een stuurgroep, een ambtelijk opdrachtgever, een projectleider en een projectgroep. Tot de kern van de projectorganisatie rekenen we: de ambtelijk opdrachtgever en de projectleider (de opdrachtnemer). Hulpstructuren voor deze hoofdspelers zijn: de stuurgroep en de projectgroep. Het gaat hierbij om overlegstructuren en niet om besluitvormende organen. De stuurgroep ondersteunt de portefeuillehouder uit het college in zijn rol als vertegenwoordiger van het college, waar het gaat om informeren, om keuzes van het college voor te bereiden en om keuzes te maken binnen vastgestelde kaders. De projectgroep ondersteunt de projectleider bij zijn sturing en beheersing. De projectgroep omvat minimaal de taakgebieden: projectleiding, omgevings-management, technisch management, juridisch management, projectcontrol en projectadministratie. Tot zover stemt de feitelijke situatie in het project N208 redelijk overeen met onze normen.

Tot op zekere hoogte is de projectorganisatie daarmee goed geregeld en werkt die in de praktijk ook goed. Echter, wij constateren ook dat de opzet en werking van de projectorganisatie op verschillende aspecten ten minste voor verbetering vatbaar waren en zijn. Wij gaan eerst in op die aspecten van de opzet en vervolgens van de werking in de praktijk.

Voor een nader beeld van de projectopzet N208 verwijzen wij naar bijlage 5.

Geformaliseerd overleg tussen ambtelijk opdrachtgever en projectleider ontbreekt

Wat ontbreekt binnen de projectorganisatie is een geformaliseerd periodiek overleg tussen de ambtelijk opdrachtgever en de projectleider, dat krachtig wordt voorbereid op basis van heldere plannen en rapportages die de projectleider vooraf aanlevert aan de ambtelijk opdrachtgever. Dit overleg behoort een cruciale schakel te zijn in het scherp stellen en houden van de ambtelijke sturing en beheersing. Deze ambtelijke sturing behoort weer de basis te vormen voor de sturing door het college en de raad.

Taken en verantwoordelijkheden zijn niet beschreven

De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de onderdelen van de projectorganisatie zijn in het project N208 bovendien feitelijk niet beschreven, vastgesteld en vastgelegd (in een algemeen projectstatuut of in projectdocumenten).

Tot de ontbrekende beschrijving behoort ook de afbakening tussen taken en verantwoordelijkheden binnen de projectorganisatie en met de lijnorganisatie.

Tot de lijnorganisatie rekenen we primair de raad, het college en de gemeentesecretaris. Tot de lijnorganisatie rekenen wij ook die programmaregisseurs en teamhoofden die taken vervullen die, al dan niet in potentie, overlappen met projectactiviteiten of (kunnen) worden beïnvloed door die activiteiten, zoals bijvoorbeeld de taak 'wegonderhoud'. Daarnaast rekenen we tot de lijnorganisatie de adviserende en ondersteunende functies voor zover die niet rechtstreeks zijn vertegenwoordigd in de projectgroep, zoals de directeur Bedrijfsvoering.

Het ontbreken van de beschrijving van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden leidt tot onhelderheden in de sturing en beheersing van het project, mede in relatie tot de projectomgeving: 'Wie gaat nu eigenlijk waarover en wie is aanspreekbaar waarop?' en: 'Wat mogen we precies aan toegevoegde waarde en informatieverstrekking verwachten van wie?'.

Ook de verantwoordelijkheid voor het aanvragen en ontvangen van subsidies voor het project is volgens ons niet helder geregeld.

De verantwoordelijkheden zijn ook in de praktijk niet sterk ingevuld

In de praktijk zien we een aantal aspecten die de werking van het projectorganisatie meer hebben verzwakt dan versterkt:

- De bemensing van het ambtelijk opdrachtgeverschap wisselt regelmatig en er lijkt geen duidelijk profiel te zijn van de kwaliteiten waarover deze persoon moet beschikken. Aangezien de projectleider extern wordt ingehuurd is deze functie op (nog) meer aspecten cruciaal voor een goede sturing en beheersing dan anders het geval zou zijn.
- Voor zover wij hebben kunnen nagaan is de ambtelijk opdrachtgever integraal verantwoordelijk voor het project wat betreft inhoud, proces en financiën (en is tekenbevoegd) en is de projectleider dat vanuit zijn positie van opdrachtnemer eveneens (met dien verstande dat hij niet tekenbevoegd is). Wij nemen echter waar dat de achtereenvolgende ambtelijk opdrachtgevers in de praktijk deze verantwoordelijkheid feitelijk nauwelijks sterker hebben ingevuld dan door aanwezig te zijn in stuurgroepvergaderingen en door formele ondertekening van documenten. De ambtelijk opdrachtgevers hebben, voor zover wij hebben kunnen nagaan, feitelijk geen sterke rol gespeeld in de sturing en beheersing en geen 'countervailing power' gevormd ten opzichte van de projectleider.
- De projectleider vervult feitelijk ook de taak 'projectcontrol', maar veel van de verbeterpunten die we in dit rapport noemen hebben betrekking op juist deze projecttaak. Gezien de beperkte tijd die hij beschikbaar had voor het project (lees: kreeg van de gemeente), zou een aanvulling met een projectcontroller geen overbodige luxe zijn geweest.

- Wat betreft de feitelijke gang van zaken in dit dossier is het opvallend dat de gemeentesecretaris, de directeur Bedrijfsvoering en het teamhoofd Ondersteuning geen zichtbare rol vervullen. Naar onze mening dragen de gemeentesecretaris en de directeur Bedrijfsvoering verantwoordelijkheid voor de goede opzet van de projectorganisatie en de toetsing op de werking daarvan: de gemeentesecretaris in zijn lijnfunctie van algemeen directeur en de directeur Bedrijfsvoering in zijn in zijn adviserende rol ten opzichte van de lijn en van de projectorganisatie.

2.4 Kansen, risico's en levensvatbaarheid

Er is geen volwaardig projectplan met periodieke actualisatie

Het traject tot en met het afronden van de doelen (Variantendocument Herinrichting N208; raad 10 september 2009) is volgens ons voor college en raad helder geweest. Daarna zijn college en raad volgens ons terechtgekomen in een traject waarin geen duidelijke en geschikte momenten meer zijn geweest van sturen, bijsturen of stoppen.

Naar onze mening zou na 10 september 2009 moeten zijn gewerkt aan een document voor de stuurgroep, de ambtelijke leiding, het college en de raad dat de volgende elementen bevat²:

- a. een vertaling van de vastgestelde doelen naar hoofdactiviteiten;
- b. per hoofdactiviteit de geraamde financiële inzet (uitgaven/kosten en inkomsten/baten), op basis van zo goed mogelijk voorspellen van de realisatie;
- c. een indeling op hoofdlijnen van de activiteiten en tussendoelen in projectfasen, zoals: voorbereiden (inclusief aanbesteden), uitvoeren (inclusief directievoeren door gemeente op uitvoering door aannemer) en opleveren/nazorg;
- d. een uitwerking van tussendoelen, activiteiten en inzet van middelen voor de eerstvolgende fase;
- e. een analyse van kansen en risico's van het project, met specifieke beheersmaatregelen;
- f. een beoordeling of het project volgens de huidige inzichten levensvatbaar is in technisch en in politiek-bestuurlijk opzicht (slaat de balans tussen maatschappelijke en gemeentelijke opbrengsten en kosten positief uit?) en een beoordeling van de meest relevante alternatieven;
- g. een beschrijving van de hoofdlijnen van de opzet van de projectorganisatie en van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de lijnorganisatie en de projectorganisatie.

² Wij gaan ervan uit dat dit document tot in detail beschikbaar is in het verkeer tussen de ambtelijk opdrachtgever en projectleider en binnen de projectgroep. Het vormt de basis voor de sturing en beheersing op ambtelijk, bestuurlijk en politiek niveau. College en raad mogen er immers van uitgaan dat op ambtelijk niveau kwalitatief sterk wordt voorbereid en uitgevoerd en dat zij er zijn voor het maken van bestuurlijke en politieke keuzes. De vraag of dit document in zijn geheel wordt voorgelegd aan het college en de raad dan wel alleen die onderdelen die waarop college en raad geacht worden kaders te stellen en te controleren (het 'wat' en niet het 'hoe') is volgens ons secundair. Wij zien dit vraagstuk als een 'passe-partout' dat over het plan kan worden gelegd en waarvan de grootte van de opening kan afgestemd in onderling overleg. Overigens kan en moet ook een volledig projectplan overzichtelijk zijn wat betreft omvang en inhoud. Dat kan door te werken met bondige schema's, zoals doelenbomen en een organisatieschema. Let op dat bij elk college- en raadsbesluit over het plan en de voortgang kraakhelder is wat er is besloten.

Dit document – aan te duiden als projectplan – zou volgens ons vervolgens minimaal bij het afsluiten van elke projectfase moeten worden geactualiseerd. Daarbij zouden dan de verschillen moeten worden geëxpliciteerd met de voorafgaande documenten en zou moeten helder moeten worden welke bijsttingsbesluiten zouden moeten worden genomen door college en raad.

Onderdeel f (beoordeling levensvatbaarheid) is de kern van wat in projecttermen een 'businesscase' heet. De andere onderdelen uit de opsomming vormen input voor die kern en vormen tevens een uitwerking van de projectopzet.

Wij hebben het bedoelde document (het projectplan) met de onderdelen a tot en met g niet aangetroffen. Dit is een ernstig gemis over de gehele periode tussen september 2009 en februari 2013.

De aanneemsom was een kans, maar ook een risico

Bureau Tauw heeft vooraf de kosten geraamd van de werkzaamheden die zouden worden uitbesteed. De winnende inschrijver deed een bieding die aanmerkelijk onder dit bedrag lag. Dat was voor de gemeente een kans, maar ook een risico. Bij gebrek aan een gemeentelijke risicoanalyse bij dit project heeft er geen expliciete communicatie plaatsgevonden op de verschillende niveaus over de verhoging van de kans op en de impact van meerwerk die dit gegeven zou opleveren en welke beheersmaatregel zou moeten worden genomen. Het is in dergelijke gevallen in het algemeen verstandig om voor mogelijk extra meerwerk een bedrag te ramen ter grootte van in beginsel het verschil tussen de berekende en de contractuele prijs³.

2.5 Projectmanagement en -rapportage

De projectgroep wordt vooral ondersteund door documenten van de aannemer

In de projectgroep worden met enige regelmaat voortgangsdokumenten besproken. De belangrijkste documenten zijn volgens ons (op basis van de documenten die wij hebben ontvangen):

- financiële voortgangsrapportages N208 fase 1 en 2 (in beginsel maandelijks, maar niet iedere maand verschenen);
- voortgangsrapportages van de aannemer (ongeveer maandelijks), bestaande uit:
 - planning;
 - uitgebreide risicoanalyse inclusief Top 11-overzicht;
 - contractwijzigingen;
 - termijnschema betalingen.
 - documentenoverzicht;
 - vergunningenregister;
 - vragen- en klachtenregister;
 - overzicht onwerkbaar dagen.

Deze documenten zijn redelijk gedetailleerd en overzichtelijk, maar uiteraard geschreven vanuit het gezichtspunt van de aannemer.

³ Het behoort daarbij niet te gaan om behoedzaam rammen, maar om realistisch rammen.

Door het ontbreken van een projectplan zoals omschreven in paragraaf 2.4 is de projectgroep in belangrijke mate afhankelijk van de documenten van de aannemer. Dit leidt tot het risico van reactief werken in plaats van sturend werken.

De stuurgroep stuurt, maar niet aan de hand van een projectplan en heldere voortgangsoverzichten

De stuurgroep bestaat uit:

- de portefeuillehouder (tot voorjaar 2013: de heer J. van Griensven, daarna de heer I. ten Hagen);
- de ambtelijk opdrachtgever (tot en met december 2011 het hoofd Beleid en Ontwikkeling; van januari 2012 tot en met oktober 2012⁴ de programmaregisseur Ruimte en vanaf januari 2013 de interim-programmaregisseur Ruimte en Openbare Ruimte); deze is voorzitter;
- de projectleider (tot december 2012, respectievelijk vanaf januari 2013);
- diverse projectmedewerkers.

De stuurgroep vergadert in de onderzochte periode 2011-2012 in de regel maandelijks, maar niet gedurende het derde kwartaal van 2011 en het vierde kwartaal van 2012. De belangrijkste leden waren steeds aanwezig bij de vergaderingen die wel zijn gehouden in deze periode. Volgens ons zouden projectmedewerkers overigens in beginsel niet aanwezig hoeven te zijn bij de stuurgroepvergaderingen.

Vaste onderwerpen in de stuurgroepvergaderingen zijn de financiële voortgangsrapportage (zie ook onder projectgroep) en de voortgang van vergunningsprocedures. Daarnaast zijn er veel ad-hocagendapunten.

Het sturen door de stuurgroep⁵ is uiteraard uitermate lastig door het ontbreken van een sterke voorbereiding van de vergaderingen door de projectleider en in het bijzonder door het ontbreken van een projectplan zoals omschreven in paragraaf 2.4. Daardoor is het op voorhand lastig om de stuurgroepvergaderingen te structureren, in die zin dat alle belangrijke sturingsvraagstukken in het juiste perspectief aan de orde komen en dat geen tijd en energie onnodig verloren gaat aan interessante maar niet cruciale kwesties.

De reden dat de stuurgroep niet vergadert in het vierde kwartaal van 2012 is overigens dat de teamleider Openbare Ruimte, vanaf zijn aantreden als (tijdelijk) ambtelijk opdrachtgever (1 november 2012) in opdracht van de portefeuillehouder, onderzoek doet naar knelpunten en vragen. Rond eind oktober 2012 vindt er namelijk een gesprek plaats op verzoek van de aannemer tussen hen (directeur, projectleider en bedrijfsleider) en de gemeente. De gemeentelijke delegatie bestaat uit de wethouder en de nieuwe teamleider/tijdelijk ambtelijk opdrachtgever). In dit gesprek benoemt de delegatie van het aannemingsbedrijf diverse fricties die zij meent waar te nemen in het verkeer met de gemeente. In december 2012 leidt dit tot het vertrek van de (ingehuurde) gemeentelijke projectleider.

⁴ Zie echter ook de voetnoot bijlage 9.

⁵ Onder sturen door de stuurgroep verstaan we: het voorbereiden van het maken van keuzes door college en raad en het maken van keuzes binnen de kaders die zijn vastgesteld door college en raad.

De administratie lijkt van onbesproken kwaliteit

De financiële administratie van het project wordt uitgevoerd door het team Ondersteuning. Deze administratie lijkt van onbesproken kwaliteit. Wij baseren ons daarbij op bevindingen van de huisaccountant (zie bijlage 6) en op onze interviews.

De financiële voortgangsrapportages van het project worden opgesteld door het team Ondersteuning, op basis van een format dat is opgesteld door de projectleider en door hem aangevuld met prognosegegevens die niet zijn opgenomen in de administratie. Aanvankelijk waarschuwde het team Ondersteuning de projectleider dat verplichtingen met financiële gevolgen die in het project waren aangegaan ten onrechte niet waren aangemeld voor opname in de financiële administratie. De projectleider hield deze extracomptabel bij (op basis van een eigen administratie en/of eigen geheugen). Gaandeweg is dit verbeterd.

De financiële voortgangsrapportages laten al per 28 maart 2012 een zorgelijke ontwikkeling zien. Onheldere grondslag van ramen van kosten en afwezigheid van conclusies en beheersmaatregelen zorgen dat signalen niet worden opgepakt

Wij hebben financiële voortgangsrapportages uit de periode van 2012 en januari 2013 geanalyseerd en de belangrijkste gegevens eruit samengevat in **bijlage 7**.

Uit de rapportage van 28 februari 2012 blijkt dat er nog ruimte bestaat tussen het totale beschikbare budget (€ 9.061.600,—) en de actuele raming van de kosten, die bestaat uit de onderdelen gerealiseerde uitgaven, openstaande verplichtingen en prognose van kosten die nog moeten worden gemaakt. Deze ruimte bedraagt op dat moment € 1.277.365,— en bestaat uit drie onderdelen:

- onvoorziene kosten dan wel kosten meerwerk van de aannemer;
- onvoorziene andere projectkosten;
- overschot op kosten van voorbereiding en toezicht.

Uit de rapportage van 28 maart 2012 blijkt dat de ruimte in de raming is gedaald van € 1.277.365,— naar € 330.206,— en dat die alleen nog bestond uit ruimte op het onderdeel 'andere onvoorziene projectkosten'. In de maanden daarna daalt de ruimte als volgt verder:

	2012					2013
	8 februari	28 maart	6 juni	15 augustus	30 oktober	24 januari
Ruimte	€ 1.277.365	€ 330.206	€ 250.096	€ 164.519	-/- € 882.719	-/- € 1.050.482

Wij begrijpen uit de interviews dat er vanaf de rapportage van 28 maart 2012 sprake is van een wijziging in de methode van ramen van de kosten: de prognose van kosten die nog moeten worden gemaakt wordt kennelijk zwaarder aangezet. Daarnaast begrijpen wij uit de interviews dat het effect hiervan wel in de stuurgroep is besproken, maar dat de projectleider heeft toegelicht dat het ging om 'worst-case-ramingen' en dat de claims voor meerwerk door de aannemer zouden worden bestreden.⁶

⁶ In de vergaderverslagen is hiervan niets te vinden.

Het behoeft geen betoog dat het zicht houden op financiële voortgang en het productief communiceren over die voortgang alleen mogelijk is indien er sprake is van een kraakheldere grondslag voor het ramen van kosten en financiële rapportages worden voorzien van heldere conclusies en bijbehorende beheersmaatregelen.

De uitslag van een belangrijke arbitragezaak is kennelijk noch besproken in de stuurgroep, noch bilateraal met de wethouder

Bij de uitvoering was een geschil ontstaan tussen de gemeente en de aannemer (BAM Wegen) over de toepasbaarheid van de dwarsprofielen in het ontwerp van de weg. Beide partijen hebben hun geschil voorgelegd aan CROW (de arbitrerende organisatie) en accepteerden op voorhand het advies van CROW als bindend.

Het geschil is behandeld op 8 augustus 2012, waarbij aan het einde direct een uitspraak volgde. Het schriftelijke verslag volgde op 14 augustus 2012.

Het geschil was volgens de arbiter terug te brengen tot de vraag of aanpassing van de dwarsprofielen wel of geen contractwijziging betreft. De conclusie van de arbiter hield in dat het wel degelijk een contractwijziging betrof. Gevolg hiervan was dat ten minste een belangrijk onderdeel van meerwerk dat de aannemer claimde daadwerkelijk tot uitgaven zou gaan leiden. Bovendien was het gevolg hiervan dat de kans groot werd dat dit niet beperkt zou blijven tot het onderwerp 'dwarsprofielen'.

Voor zover wij hebben kunnen nagaan is de portefeuillehouder uit het college niet expliciet op de hoogte gebracht van afspraken over de nadering van deze arbitragezaak en evenmin van de uitspraak en de zekere en waarschijnlijke gevolgen daarvan. In de verslagen van de stuurgroepvergaderingen van 15 augustus en 30 oktober 2012 is niets te vinden over de uitspraak en de eventuele gevolgen ervan. Zekerheid kunnen wij echter niet geven, vanwege onder meer de afwezigheid van een volwaardig projectplan en schriftelijke voortgangsrapportages aan de hand daarvan door de projectleider. Achteraf is niet goed meer vast te stellen wat in de besprekingen precies wel en niet is gemeld. Uit de interviews en de wederhoorreacties komen tegenstrijdige verklaringen tot ons.

De raad moet nu beslissen over verhoging krediet, maar weet niet hoe wegvakken zich verhouden tot vastgestelde kwaliteitseisen

De raad heeft, zoals vermeld, heldere doelen (kwaliteitseisen) gesteld waaraan de wegreconstructie uiteindelijk moet voldoen. Tot op heden hebben college en raad echter nog geen concreet en geobjectiveerd inzicht gekregen in de mate waarin wegvakken die al zijn gerealiseerd zich verhouden tot de kwaliteitseisen die zij hiervoor hebben vastgesteld. Wij zien dit als een logisch gevolg van de gebrekkige wijze van rapporteren over de voortgang (van activiteiten en inzet van middelen, mede in relatie tot vastgestelde doelen).

Wij constateren dat raadsleden zich nu zelf een oordeel aan het vormen zijn en op een aantal aspecten tot de conclusie komen dat de bepaalde veiligheidseisen niet zijn gerealiseerd en mogelijk bepaalde doorstromingseisen evenmin. Het is jammer dat dit zo moet lopen, want deze wijze van werken bemoeilijkt een heldere dialoog.

Hoofdstuk 3

Specifieke aspecten

In dit hoofdstuk analyseren we enkele specifieke aspecten in de sturing en beheersing van het project. Het gaat om de volgende aspecten:

- werkwijze in relatie tot de vorm van het contract met de aannemer (3.1);
- omslag in het managen van de relatie met de aannemer (3.2);
- verwarring over begrip ambtelijk opdrachtgeverschap (3.3);
- de brief aan de raad van 6 februari 2013 blinkt niet uit door helderheid (3.4);
- integriteit van handelen binnen het project (3.5)

3.1 De werkwijze in het project en de vorm van het contract met de aannemer sporen niet goed met elkaar

Het advies over contractstrategie is opgesteld in interactie met de gemeente

De toenmalige ambtelijke opdrachtgever heeft, namens het college, bureau Grontmij gevraagd te adviseren over de contractstrategie als voorbereiding op de contract- en aanbestedingsfase. Grontmij heeft haar advies gebaseerd op een tweetal werkbijeenkomsten met de toenmalige externe (verkeerskundig) adviseur en enkele direct betrokken ambtenaren. De voorstellen zijn tot stand gekomen in onderling overleg en verwoord in een advies van Grontmij aan de gemeente van 24 februari 2010.

Gekozen is voor een innovatieve contractvorm

Gekozen is voor een Engineering & Construct-contractvorm. Grontmij omschrijft deze vorm als⁷: een innovatieve contractvorm, waarbij een marktpartij een Definitief en/of Uitvoeringsontwerp uitwerkt op basis van een Voorlopig Ontwerp en Programma van Eisen die de gemeente aanlevert. Daarbij kan de marktpartij (de aannemer) ontwerpvrijheden benutten binnen de randvoorwaarden van het contract. De belangrijkste argumenten voor deze keuze waren:

- Het past bij de beleidslijn van de gemeente om een regiegemeente te worden.
- Kennis en innovatie van de markt kunnen optimaal worden benut, met name bij detaillering wegprofiel en aangrenzende percelen, materiaalkeuze en fasering van uitvoering en beheer.
- De gemeente houdt relatief veel grip op ontwerpoplossingen, zodat afspraken met omwonenden gewaarborgd kunnen blijven.
- Het Voorlopig Ontwerp dat reeds is gemaakt kan dienen als input.
- Hiermee kan ervaring worden opgebouwd voor het toepassen in de toekomst van contractvormen die meer innovatief zijn dan deze vorm.

⁷ Aanbieding van 1 maart 2010 van Adviesrapport van 23 februari 2010 en Oplegnotitie van 24 februari 2010. De omschrijving is afkomstig uit de Oplegnotitie, pagina 2 van 4.

Grontmij geeft in haar rapport overigens aan dat de belangrijkste risico's voor het project in relatie tot de contracteringsstrategie liggen op het gebied van de interne organisatie van de gemeente: 'in de risicosessie [is, BMC] vaak genoemd dat de scope van het project nog niet geheel bekend is bij de gemeente en daarmee het risico dat de scope na gunning nog aangepast moet worden. Afgesproken is dat dit risico beheerst wordt door in het voortraject de scope van de N208 en alle objecten duidelijk af te bakenen, oftewel er moet duidelijkheid zijn voordat het contract de markt op gaat.'

Feitelijk zijn partijen terechtgekomen in een onbedoelde situatie van gedetailleerd vastgelegde eisen, minder benutten van ontwerprijheden bij de aannemer en niet-volledige uitvoerbaarheid. Deze kwestie had tijdig moeten worden geanalyseerd en besproken met de stuurgroep, het college en de raad

De gemeente en de aannemer die de opdracht heeft verworven zijn terechtgekomen in een situatie die afwijkt van de bedoeling vooraf. Met name wat betreft de ontwerpen voor de dwarsprofielen van de weg en de riolering bleek de uitvoering niet haalbaar te zijn.

Daarvoor bestaan de volgende mogelijke theoretische verklaringen:

- a. De ontwerpen die contractueel dwingend waren voorgeschreven waren niet goed genoeg dan wel te gedetailleerd.
- b. De aannemer heeft onvoldoende gebruikgemaakt van zijn ruimte binnen het contract om de engineering te optimaliseren.
- c. De gemeente heeft niet adequaat genoeg gereageerd op waarschuwingen door de aannemer dat een aantal dwingend voorgeschreven ontwerpen niet uitvoerbaar zouden zijn.

Feit is dat CROW als arbiter tussen beide partijen heeft uitgesproken dat de aanpassing door de aannemer van de dwarsprofielen van de weg een contractwijziging betrof. Daarmee kwam de rekening voor die aanpassing bij de gemeente te liggen. Deze uitspraak duidt op verklaring a. al dan niet samen met verklaring c. Theoretisch is het overigens denkbaar dat de arbiter een onterechte uitspraak heeft gedaan. Ook is het mogelijk dat CROW een andere uitspraak zou hebben gedaan over de riolering indien die kwestie in arbitrage zou zijn voorgelegd.

Wij zijn niet in de positie om achteraf een oordeel te vellen over de juiste verklaring waarom beide partijen in deze situatie zijn gekomen. Deze ontwikkeling valt overigens ook buiten de afbakening van de periode waarover wij meer dan globaal onderzoek zouden doen (2011 tot voorjaar 2013).

Duidelijk is echter dat deze ontwikkeling onvoldoende is geanalyseerd en voorzien van beheersmaatregelen door de projectleider en zijn projectgroep en onvoldoende is besproken met de stuurgroep, het college en de raad.

Daarnaast kunnen wij enig inzicht verschaffen in het tot stand komen van de ontwerpeisen voor het aanbestedingstraject en de looptijd van dat traject. Wij gaan daarop hieronder nader in.

Het Voorlopig Ontwerp is opgesteld door het bureau dat ook de projectleider heeft geleverd (Civilink, gelieerd aan SD+P). Overigens is hiervoor een keuze gemaakt op basis van offertes die zijn uitgebracht door drie verschillende bureaus.

De projectleider meldde op basis van het Voorlopig Ontwerp en de resultaten van een inspraakronde over het weggedeelte Hoofdstraat (zuid) tot Sixlaan: 'Het ontwerp is niet maatvast. Ik constateer dat (...) de inpassing water-, groen- en bomenstructuren, openbare verlichting (...) fiets- en looplijnen en de consequenties van ligging van kabels en leidingen nog niet goed is doordacht. Daarnaast is hier en daar de grens tussen openbaar en privé niet geëerbiedigd. Op kritieke doorsneden is het de vraag of het gewenste profiel daadwerkelijk past. (...) Tauw heeft aangegeven dat indien er op basis van de status van de huidige ontwerpen wordt aanbesteed, de gecontracteerde aannemer nog een ontwerpslag moet maken. Ondanks het feit dat veel in de vraagspecificatie kan worden opgevangen, zullen er straks veel ontwerpdiscussies met de aannemer komen. Dit zal vertraging geven en risico van meerwerk, indien de gemeente het toch niet zo wil als de aannemer heeft voorgesteld.(...) Op 12 oktober [2010, BMC] moeten er goede tekeningen liggen. Dit betekent een maatvast VO. (...) Deze tekeningen vormen dan tevens de basis voor de aanbesteding. Dit voorkomt ontwerp- en maatvoeringsdiscussies op hoofdlijnen en de bewoners zijn er zeker van dat wat is gepresenteerd ook wordt gemaakt. De gemeente (...) kan de producten van de aannemer daaraan toetsen. De aannemer kan zijn expertise inzetten om het project uitvoeringsgereed te maken, onderzoeken te [doen en, BMC] een goed faserings- en bereikbaarheidsplan te maken.'⁸

Het Definitief Ontwerp waarvan volgens de college- en raadstukken sprake was, was een ontwerp dat (naar de mening van SD+P, tijdens ons onderzoek) 'ergens tussen een Voorlopig en een Definitief Ontwerp in zat'.⁹ Het betrof een tweedimensionaal ontwerp ('maaveldontwerp'). Ten opzichte van het Voorlopig Ontwerp zijn daartoe de volgende activiteiten verricht:

- nameten openbaar gebied inclusief tekenwerk, door Civilink;
- opstellen beeldkwaliteitsplan door bureau SBA;
- opstellen verkeerskundig advies door bureau Delft Infra Advies;
- enkele inspraakbijeenkomsten voor bewoners en bedrijven (met de portefeuillehouder als voorzitter en de verkeerskundig adviseur die eerder reeds door de gemeente was ingehuurd (<naam verwijderd¹⁰>) als secretaris;
- wekelijkse bijeenkomsten in de periode tussen 24 augustus en 12 oktober 2010 (in 'ateliervorm') tussen Civilink, SBA, Delft Infra Advies en enkele gemeentelijke medewerkers.

De gemeente heeft het rioolontwerp van bureau DHV ingebracht om toe te voegen aan dit 'maaveldontwerp'.

⁸ Citaten komen uit memo van projectleider aan ambtelijk opdrachtgever 24 augustus 2010.

⁹ Volgens het memo genoemd in de vorige voetnoot: een integraal maatvast Voorlopig Ontwerp.

¹⁰ In overleg met de opdrachtgever hebben wij, ter bescherming van personen, namen verwijderd.

Het vragen van een second opinion voorafgaand aan de ontwerpeisen zou achteraf bezien waarschijnlijk een verstandig besluit zijn geweest. Het had per saldo veel kosten en tijd kunnen besparen.

Daarnaast is opvallend dat de gemeenteraad zich bij amendement en moties¹¹ actief heeft beziggehouden met het ontwerp van de wegreconstructie en dat het college (en de projectleider) dit heeft laten gebeuren.

In het aanbestedingstraject kregen de inschrijvende marktpartijen overigens relatief kort tijd voor het opstellen van hun aanbieding (zes weken, waarbinnen schriftelijke beantwoording plaatsvond door de gemeente van een grote hoeveelheid vragen van de inschrijvende partijen).

3.2 De portefeuillehouder en de nieuwe teamleider hebben gekozen voor een andere strategie zonder daarover uitgebreid externe juridisch adviezen en begeleiding te vragen

De projectleider die heeft gefunctioneerd in de periode van augustus 2010 tot december 2012 heeft stelselmatig¹² geprobeerd om kosten van meerwerk van de aannemer te bestrijden en heeft gekozen voor een 'juridische aanpak', overigens inclusief de weg van arbitrage. Zijn ambtelijk opdrachtgever, de projectgroep, de ambtelijke leiding en de stuurgroep hebben hem in deze strategie kennelijk gevolgd. Hij heeft ook de huisadvocaat, bureau Pot Jonker Advocaten, daarbij af en toe betrokken.

Bij deze aanpak is het logisch om claims van de zijde van de aannemer niet te rekenen tot kosten maar tot de categorie van risico's. Jammer is overigens dat dit onderscheid niet stelselmatig in actuele financiële overzichten op hoofdlijnen is neergelegd en besproken in de stuurgroep en is gedeeld met het college en de raad.

De portefeuillehouder en de nieuwe teamleider Openbare Ruimte, ambtelijk opdrachtgever vanaf 1 november 2012 tot januari 2013, hebben gekozen voor een geheel andere strategie. Deze was overigens grotendeels gebaseerd op de uitkomst van de arbitragezaak over de wegprofielen (die leidde tot de uitspraak dat sprake was van contractaanpassing en dus van terechte meerkosten). Ook stond die nieuwe koers zeker niet los van de omstandigheid dat de aannemer in het najaar van 2012 op directieniveau contact zocht met de wethouder vanwege toenemende problemen in de communicatie met de gemeente. De portefeuillehouder heeft deze keuze gemaakt in het gesprek met de aannemer.

De ambtelijk opdrachtgever kwam tot het advies om deze koerswijziging in te zetten na bestudering van het dossier en na (bilateraal) overleg met de toenmalige projectleider, de gemeentesecretaris en de portefeuillehouder. Nadat de keuze was gemaakt verving hij de projectleider.

¹¹ Amendement 'rotonde Hoofdstraat' en moties 'fietspaden in asfalt' en 'parkeren Van den Endelaan'.

¹² Dit gebeurde in het verkeer binnen de gemeente en kennelijk niet in het contact met de aannemer. Wij begrijpen van de aannemer dat de gemeentelijke projectleider in het contact met hen juist aangaf graag een informeel traject te willen volgen tijdens de uitvoering, waarbij niet alles schriftelijk diende te worden vastgelegd.

Voor zover wij hebben kunnen nagaan hebben de portefeuillehouder en de ambtelijk opdrachtgever de huisadvocaat van de gemeente niet intensief betrokken bij het maken van deze keuze. Naar wij begrijpen is dit vanuit het gezichtspunt van de ambtelijk opdrachtgever mede een gevolg van de omstandigheid dat hem pas in januari 2013, uit gesprekken van de nieuwe projectleider met huisadvocaat Pot Jonker, duidelijk is geworden dat er sprake was van een mogelijk juridisch traject. De advocaat heeft vervolgens, na bestudering van de meerwerken die de aannemer had gesignaleerd, kennelijk aangegeven dat hij geen reden zag om daarover het gesprek niet aan te gaan. De toenmalige portefeuillehouder heeft, naar wij begrijpen, vertrouwd op een toezegging van de directie de juridische aspecten te laten beoordelen door interne juristen.

Bij déze aanpak (van overleg met de aannemer gericht op het bereiken van overeenstemming) is het logisch dat veel claims van de aannemer in de financiële overzichten voor de stuurgroep tot uitdrukking komen als aanvullende uitgaven.

Wij vinden deze wijziging van strategie heel begrijpelijk gezien de context, maar ook risicovol. Achteraf gesproken had een strakkere juridische begeleiding van de gemeente in dit proces door Pot Jonker volgens ons voor de hand gelegen. Dat die begeleiding niet is gevraagd door de gemeente vindt zijn oorzaak waarschijnlijk in een gebrek aan open communicatie in de projectgroep en de stuurgroep, waardoor cruciale informatie te lang onder tafel is gebleven.

3.3 Er is verwarring ontstaan over het begrip ‘ambtelijk opdrachtgever’

Wij stellen vast dat er spraakverwarring is over het begrip ‘ambtelijk opdrachtgever’ en de rol en verantwoordelijkheid van de ‘ambtelijk opdrachtgever’, waar het gaat over de periode na de reorganisatie van de gemeentelijke organisatie.

Sinds de reorganisatie is naast lijnmanagers sprake van programmaregisseurs. Vóór de reorganisatie was de ambtelijk opdrachtgever voor het project N208 een lijnmanager (afdelingshoofd). De opdrachtnemer voor dit project was de ingehuurde projectleider. Omdat de projectleider was ingehuurd, lag de tekenbevoegdheid uitsluitend bij de ambtelijk opdrachtgever (met de concerncontroller als vervanger in dezen). Vanaf de reorganisatie (en vervolgens het opvullen van de functie van teamleider Openbare Ruimte per juli 2012) bestaan er feitelijk twee soorten ambtelijk opdrachtgevers: de ambtelijk opdrachtgever voor het project (de programma-regisseur) en de ambtelijk opdrachtgever voor de projectleider (de lijnmanager: de teamleider).

Er is hiermee dus verwarring ontstaan wat betreft woordgebruik, maar vervelender is dat de verdeling van verantwoordelijkheden in de aansturing van het project gecompliceerder is geworden. De programmaregisseur is als ambtelijk opdrachtgever verantwoordelijk voor het project maar heeft hooguit indirecte zeggenschap over de keuze en beoordeling van de projectleider. Volgens ons is dit vragen om moeilijkheden.

De verdeling van rollen en verantwoordelijkheden tussen beide soorten ambtelijk opdrachtgever is, naar wat wij begrijpen uit de interviews, overigens als volgt.

De programmaregisseur vertaalt de wens van de wethouder naar de organisatie, door middel van een bestuursopdracht. Deze gaat over *wat* de gemeente wil bereiken. De programmaregisseur vertaalt de bestuursopdracht samen met de teamleider naar een projectopdracht. Die gaat over *hoe* de gemeente de dingen wil gaan bereiken. De teamleider bepaalt de bemensing van het projectteam, inclusief de eventuele beslissing over inhuren. De teamleider is de formele opdrachtgever voor eventuele inhuur.

3.4 De brief van 6 februari 2013 laat alarmbellen rinkelen, maar blinkt niet uit door helderheid

Het eerste moment dat het college de raad waarschuwt voor aanmerkelijke overschrijdingen van kosten is de brief van 6 februari 2013. Wij beoordelen de tekst van deze brief als verwarrend in plaats van verhelderend. In bijlage 8 bij dit rapport hebben wij daarom geprobeerd de cijfers uit die brief zodanig te ordenen dat er in elk geval over de (toenmalige) cijfers helderheid ontstaat.

3.5 Wij hebben geen concrete aanwijzingen gevonden voor onrechtmatig handelen

Zoals aangegeven in paragraaf 1.4 is dit onderzoek primair gericht op het vinden van leeraspecten en niet op gedetailleerd rechtmatigheidsonderzoek.

Wij hebben in ons onderzoek aandacht geschonken aan een drietal memo's van de teamleider Openbare Ruimte aan de gemeentesecretaris en de portefeuillehouder (19/20 februari 2013). <Tekst verwijderd, in overleg met de opdrachtgever ter bescherming van betrokkenen tegen beschuldigingen en daarop gelijkende opmerkingen die niet zijn hardgemaakt en door ons niet konden worden geverifieerd. >

Hoofdstuk 4

Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

De koppen en subkoppen van de hoofdstukken 2 en 3 bevatten de conclusies van dit rapport. Wij herhalen deze op deze plaats (soms iets uitgebreider):

1. Onze manier van kijken is aanvullend op de verklaringen die het college reeds heeft gegeven:
 - a. Het college heeft verklaringen gegeven voor overschrijdingen. Wij achten die plausibel.
 - b. Wij zoeken naar de onderliggende fundamentele factoren van de kwaliteit van sturing en beheersing, als aangrijpingspunt voor aanbevelingen.

2. Doelen, activiteiten en inzet van middelen:
 - a. De doelen zijn helder.
 - b. De afbakening, de activiteiten en de inzet van middelen zijn niet helder genoeg.
 - c. Symptomatisch is de onduidelijkheid over onderhoud.
 - d. Afwezigheid van fasering, anders dan fasering per weggedeelte, bemoeilijkt inzicht en sturing.
 - e. Daarom is er ook geen heldere film van het financiële beeld.
 - f. Programmabegrotingen, jaarrekeningen, bestuursrapportages en kwartaalrapportages bieden nauwelijks inzicht in de voortgang.
 - g. Dus: helderheid over doelen, geen helderheid over afbakening, activiteiten en kosten per activiteit en geen helderheid over de voortgang van doelen, activiteiten en inzet van middelen.

3. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden:
 - a. De projectorganisatie is ten dele goed geregeld.
 - b. Er ontbreekt een geformaliseerd overleg tussen ambtelijk opdrachtgever en projectleider.
 - c. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn niet beschreven en niet vastgelegd.
 - d. De verantwoordelijkheden zijn ook in de praktijk niet sterk ingevuld.

4. Kansen, risico's en levensvatbaarheid:
 - a. Er is geen volwaardig projectplan, laat staan dat dit periodiek wordt geactualiseerd.
 - b. De aanneemsom lag aanmerkelijk lager dan het berekende bedrag; dat was een kans, maar ook een risico.

5. Projectmanagement en -rapportage:
 - a. De projectgroep wordt vooral ondersteund door documenten van de aannemer.
 - b. De stuurgroep stuurt, maar niet aan de hand van een projectplan en heldere voortgangsoverzichten.
 - c. De administratie lijkt van onbesproken kwaliteit.

- d. De financiële voortgangsrapportages laten al per 28 maart 2012 een zorgelijke ontwikkeling zien. Onheldere grondslag van ramen van kosten en afwezigheid van conclusies en beheersmaatregelen zorgen dat signalen niet worden opgepakt
 - e. De uitslag van een belangrijke arbitragezaak is kennelijk niet besproken in de stuurgroep en evenmin bilateraal met de wethouder .
 - f. De raad moet nu beslissen over verhoging van het krediet, maar weet niet hoe wegvakken die zijn en nog worden gerealiseerd zich verhouden tot de vastgestelde kwaliteitseisen.
6. De werkwijze in het project en de vorm van het contract met de aannemer sporen niet goed met elkaar:
 - a. Het advies over de contractstrategie is tot stand gekomen in interactie met de gemeente.
 - b. Gekozen is voor een innovatieve contractvorm.
 - c. Feitelijk zijn partijen terechtgekomen in een onbedoelde situatie van gedetailleerd vastgelegde eisen, minder benutten van ontwerprijheden bij de aannemer en niet volledige uitvoerbaarheid. Deze kwestie had tijdig moeten worden geanalyseerd, voorzien van beheersmaatregelen en besproken met de stuurgroep, het college en de raad.
 7. De portefeuillehouder en de nieuwe teamleider hebben gekozen voor een andere strategie ten opzichte van de aannemer, met logische gevolgen voor de financiële ramingen, maar (achteraf gezien helaas) zonder daarover uitgebreid externe juridische adviezen en begeleiding te vragen.
 8. Er is verwarring ontstaan over het begrip ‘ambtelijk opdrachtgever’.
 9. De brief van 6 februari 2013 laat alarmbellen rinkelen, maar blinkt niet uit door helderheid.
 10. Wij hebben geen concrete aanwijzingen gevonden voor onrechtmatig handelen.

4.2 Aanbevelingen

Wij komen op grond van onze conclusies tot de volgende aanbevelingen.

1. **Projectplan opstellen, inclusief businesscase en faseplan eerstvolgende fase**
 - a. Zorg bij grote projecten voor een projectplan met daarin op bondige wijze aangegeven:
 - de doelen (specifiek, toetsbaar en tijdgebonden geformuleerd);
 - een vertaling van de vastgestelde doelen naar hoofdactiviteiten (specifiek, toetsbaar en tijdgebonden geformuleerd);
 - per hoofdactiviteit de geraamde financiële inzet (uitgaven/kosten en inkomsten/baten), op basis van zo goed mogelijk voorspellen van de realisatie;
 - een indeling op hoofdlijnen van de activiteiten en tussendoelen in projectfasen.
 - een gedetailleerde uitwerking van tussendoelen, activiteiten en inzet van middelen voor de eerstvolgende fase;

- een analyse van kansen en risico's van het project, met specifieke beheersmaatregelen. Beoordeel kansen en risico's realistisch en neem concrete beheersmaatregelen;
 - een beoordeling of het project volgens de huidige inzichten levensvatbaar is in technisch en in politiek-bestuurlijk opzicht (slaat de balans tussen maatschappelijke en gemeentelijke opbrengsten en kosten positief uit?) en een beoordeling van de meest relevante alternatieven;
 - een beschrijving van de hoofdlijnen van de opzet van de projectorganisatie en van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de lijnorganisatie en de projectorganisatie.
- b. Zorg dat helder is wat de raad precies heeft vastgesteld als hij instemt met het projectplan of een deel ervan (bijvoorbeeld het 'wat-deel'). Zorg ook voor dergelijke helderheid voor besluiten van college, ambtelijke leiding, ambtelijk opdrachtgever en projectleider.

2. Checks and balances regelen

- a. Creëer binnen het geheel van de project- en ambtelijke lijnorganisatie voldoende checks and balances, inclusief systeemverantwoordelijkheden voor de gemeentesecretaris en de directeur Bedrijfsvoering dan wel de concerncontroller en inclusief 'tegendenkracht' voor de analyse van kansen en risico's.
- b. Zorg dat de ambtelijke opdrachtgever voor het project en voor de projectleider een en dezelfde persoon is.
- c. Zorg voor bemensing van de project- en ambtelijke lijnorganisatie met personen met de juiste competenties en zorg dat deze personen voldoende tijd kunnen besteden aan hun rol in grote en politiek gevoelige projecten.
- d. Bevorder een open en kritische communicatie op alle niveaus, op basis van een helder projectplan en voortgangsrapportages.
- e. Durf te investeren in sterke checks and balances bij een project van deze financiële omvang en maatschappelijke en politieke gevoeligheid.

3. Voortgangsrapportages opstellen op basis van projectplan

- a. Zorg voor heldere voortgangsrapportages met een duidelijke relatie met het vastgestelde projectplan, per projectfase en per tijdseenheid op basis van kalenderjaren.
- b. Zorg per einde van elke fase voor een afrondende rapportage, inclusief hernieuwde businesscase en faseplan volgende fase.

Bijlage 1 Chronologisch projectverloop

In deze bijlage geven wij chronologisch het verloop weer van relevante feiten en gebeurtenissen met betrekking tot het project Reconstructie N208. Wij leggen daarbij de nadruk op de periode 2011 tot en met februari 2013.

Datum	Onderwerp	Document in bezit BMC?	Inhoud en bron
	Start Project	Kadernota: ja Startnotitie: ja Strategie HVVP-N208: ja HVVP: nee Variantendocument: ja	Het proces herinrichting N208 is gestart met de Kadernota N208 (vastgesteld in raad op 7 december 2006). Die nota bevat kwalitatieve doelstellingen voor bereikbaarheid, verkeersveiligheid en leefbaarheid. In de Startnotitie zijn die doelstellingen gekwantificeerd (vastgesteld in raad op 12 juli 2007). Beleidsmatige inbedding van de herinrichting N208 heeft plaatsgehad in het HVVP (Strategie HVVP-N208; besproken in raad 13 november 2008). Het Variantendocument N208 (vastgesteld in raad op 10 september 2009, samen met het HVVP) bevat de keuze van de voorkeursvariant die de basis is voor het opstellen van een ontwerp. In het HVVP is voorzien in de financiële dekking van twee wegvakken: Leidsestraat t/m Olympiaweg en de Van den Endelaan van Olympiaweg tot aan Hoofdstraat/Sixlaan. (De investering voor midden- en zuidelijk deel N208 wordt daarin geraamd op € 7.381.000, met een marge van -25% en +25%). Bronnen: <ul style="list-style-type: none"> Raadsvoorstel Variantendocument N208, voorstel voor raadsvergadering 10 september 2009 Raadsvoorstel 30 juni 2011
1 december 2009	Opdracht aan Grontmij	Ja	Na aanvraag offerte bij brief van 29 oktober 2009 verstrekt de gemeente opdracht aan de Grontmij over het verstrekken van advies over de wijze van aanbesteden: traditioneel (bestekvoorbereiding, aanbesteding en realisatie) of innovatief. Bronnen: Offerteaanvraag en opdrachtbrief
1 maart 2010	Advies Grontmij	Ja	Grontmij heeft voor het opstellen van zijn advies twee bijeenkomsten gehouden met betrokken medewerkers van de gemeente Hillegom. In de eerste zijn de doelstellingen van het project N208 bepaald, de afbakening van het project en de sterke en zwakke punten van de gemeente bij dit project. In de tweede bijeenkomst zijn de risico's in beeld gebracht en is de contractstrategie besproken. De adviezen/keuzes zijn door Grontmij samen met de medewerkers van de gemeente tot stand gekomen. Gekozen is voor een contractvorm Engineering & Construct. Deze (innovatieve) vorm past binnen de beleidslijn van de gemeente Hillegom om een regiegemeente te worden. Belangrijk argument is dat de gemeente al een redelijk ver uitgewerkt ontwerp voor de reconstructie van de weg heeft liggen. De gemeente houdt met deze contractvorm relatief veel grip op de ontwerp oplossingen van de aannemer (meer dan bij een Design & Construct-vorm), waardoor afspraken met omwonenden worden gewaarborgd. (Bij een E&C-contract ligt meer ontwerpverantwoordelijkheid bij de opdrachtgever. Afspraken, bijvoorbeeld met bewoners, die vertaald zijn in tekeningen, zijn hiermee gemakkelijker van toepassing te verklaren in de contractstukken dan bij een D&C-contract).

		<p>Gekozen is voor gezamenlijk aanbesteden van fase 1 en 2.</p> <p>Gekozen is voor het beheersen van het werk op basis van systeemgerichte contractbeheersing (SCB). Hierbij toetst de gemeente documenten en werk van aannemer op basis van risico's.</p> <p>Gekozen is voor een projectorganisatie op basis van het IPM-model. Hierbij is sprake van een projectmanager en daaronder een projectleider die drie deelprojectleiders aanstuurt: een omgevingsmanager, een technisch manager en een contractmanager.</p> <p>Het risico dat de afbakening van de wegreconstructie na gunning nog moet worden aangepast, wordt beheerst door de N208 en alle objecten duidelijk af te bakenen voordat het contract de markt op gaat. Financiële en politieke risico's zijn beperkt, daar de gemeente Hillegom zich heeft geëngaat aan fase 1 en 2 van het project.</p> <p>Bron: Adviesrapport van Grontmij</p>
9 augustus 2010	Start projectleider N208	<p>Op 8 juli 2010 vraagt de gemeente offerte voor het leveren van een projectleider voor het project N208 bij Arcadis, VMC BV en Civilink Ingenieursbureau. Per 9 augustus 2010 wordt de projectleider benoemd, geleverd door Civilink Ingenieursbureau.</p> <p>Bron: Memo van teamleider Openbare Ruimte aan gemeentesecretaris en wethouder van 19 februari 2013 over Gang van zaken opdrachtverlening 'Opstellen Voorlopig Ontwerp reconstructie N208'</p>
24 augustus 2010	Vervolg ontwerp N208	<p>Memo van projectleider aan ambtelijk opdrachtgever.</p> <p>Uit dit memo blijkt onder meer het volgende:</p> <p>Aanbesteding:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De gemeente heeft besloten om een D&C- en eventueel een M-contract op de markt te zetten. • Tauw is gecontracteerd om hierin te adviseren en de contractstukken op te stellen. • Tauw heeft aangegeven dat de aannemer nog een ontwerpslag moet maken indien we gaan aanbesteden op basis van de huidige ontwerpen. • Dat gaat leiden tot veel ontwerpdiscussies met de aannemer, vertraging en risico van meerwerk indien de gemeente het toch anders wil dan de aannemer heeft voorgesteld. • Op 12 oktober 2010 (inloopavond waarop bewoners definitieve tekeningen kunnen inzien) moeten goede tekeningen, dus een integraal maatvast Voorlopig Ontwerp. • Dit betekent extra inspanning van interne en externe capaciteit zonder veel tijdverlies: namen en tekenen door Civilink, opstellen beeldkwaliteitsplan door SBA, verkeerskundig advies door Delft Infra Advies en wekelijkse interne bijeenkomsten. <p>Bron: Het memo</p>
2 september 2010	Opdracht voor opstellen Voorlopig Ontwerp N208	<p>Opdracht gemeente (opdrachtgever: projectleider met akkoord door budgethouder) aan Civilink Ingenieursbureau voor het opstellen van het Voorlopig Ontwerp, inclusief landmeetkundige werkzaamheden, met uiterste opleverdatum 12 oktober 2010.</p> <p>Bron: De opdracht</p>

2010-10 augustus 2011	Opstellen contractstukken voor de aanbesteding van fase 1 en 2, door Tauw	Alleen tekst Basisovereenkomst d.d. 10 augustus 2011	<p>De stuurgroep kijkt af van advies Grontmij en kiest voor contractvorm Design & Construct ipv Engineering & Construct. 'Waarom dat is gebeurd is niet meer te achterhalen.' 'Het uitwerken van deze contractvorm is door de stuurgroep opgedragen aan Tauw (...)' Bron: Antwoorden op aanvullende vragen raadsfracties van 19-21 maart 2013 (PvdA2)</p> <p>De projectgroep heeft op basis van dit advies en alle voorbereidingen een aangepaste contractvorm (Design & Construct) laten uitwerken, door Tauw. Aan de stuurgroep, college en raad is de aangepaste contractvorm ter besluitvorming voorgelegd. Bron: Antwoorden op vragen raadsfracties 13 februari 2013 (VVD 3)</p> <p>De projectleiding heeft dit destijds gepresenteerd als een uitwerking door Tauw van het advies van Grontmij en niet als een afwijking. Bron: wederhoorreactie</p>
4 januari 2011	College bespreekt Raadsvoorstel Kredietaanvraag N208 fase 1 en 2	Ja	<p>Voorstel tot beschikbaar stellen van € 4.110.000 voor de aanbesteding, technische voorbereiding en uitvoering van het project N208 fase 1 en 2 (en instemmen met begrotingswijziging ..).</p> <p>Toelichting op raadsvoorstel:</p> <p>Eerdere besluiten raad:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 7 december 2006 Kadernota N208 • 12 juli 200 Startnotitie N208 (kwalitatieve doelstellingen bereikbaarheid, verkeersveiligheid en leefbaarheid) • 10 september 2009 HVVP, inclusief Variantendocument N208 (doelstellingen bereikbaarheid, verkeersveiligheid, leefbaarheid ruimtelijke inpassing en doorstroming vastgelegd en vertaald in programma van eisen voor inrichting weg). <p>Afgeronde vervolgcacties:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Opstellen Voorlopig Ontwerp • Inspraakronde Voorlopig Ontwerp • Aanvullende parkeeronderzoeken en landmeetkundige werkzaamheden • Advisering door politie, brandweer en VVN • Opstellen Beeldkwaliteitsplan • Overeenstemming met Connexion over ligging en spreiding bushaltes • Opstellen Definitief Ontwerp (dat voldoet aan eisen die de raad heeft vastgesteld) • Kostenraming Definitief Ontwerp (=grondslag voorstel tot besluit) <p>Inmiddels toegevoegd aan het project:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vervangen riolering en in verband daarmee verruimen projectgrens <p>Afzonderlijke besluitvorming is nodig voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instemmen met rotonde Leidsestraat – Hoofdstraat – Van de Endelaan

		<p>Toelichting op Definitief Ontwerp en kostenraming daarvan:</p> <ul style="list-style-type: none"> Definitief Ontwerp is basis voor Europees aanbesteden Design Build en Maintenance-contract. 'De geselecteerde aannemer maakt het technische uitvoeringsontwerp, voert het project uit en onderhoudt de weg 15 jaar.' Fase 1 = Hoofdstraat-zuid tot Maerten Trompstraat Fase 2 = komgrens zuid tot Hoofdstraat-zuid (Fase 3 = Maerten Trompstraat tot noordelijke gemeentegrens; besluitvorming hierover volgt later) Verwachting is dat uitvoering fase 1 en 2 begin 2013 gereed zijn. Reeds beschikbaar gesteld budget door de raad: € 7.567.000. Totaal benodigd budget: 11.677.000 Verschil = Nu gevraagd aanvullend budget: € 4.110.000 Dekking uit raming investeringen 2011 t/m 2013 voor infrastructurele werken en voor openbare verlichting en de rest ad € 2.737.500 uit Reserve algemene investeringen. Zie onder Kanttekeningen in het voorstel voor onderwerpen die hiermee niet worden geregeld. <p>Bron: Raadsvoorstel</p> <p>Besluit college: Het college besluit om eerst aan te besteden en daarna de raad een kredietvoorstel te doen. De raad hierover door middel van een memo te informeren. Dit vooral om zo min mogelijk inzicht te geven aan derden in de beschikbare middelen.</p> <p>Bron: Besluitlijst Vrouwelijke vergadering college 4 januari 2011</p>
4 januari 2011	<p>Ja</p> <p>College bespreekt Raadsvoorstel Herinrichting N208, ontwerp kruising Leidsestraat – Hoofdstraat – Van de Endelaan</p>	<p>Voorstel tot:</p> <ul style="list-style-type: none"> Kruispunt uit te voeren als rotonde (in afwijking van raadsbesluit van 10 september 2009) Bestemmingsplan Eisbroek dat in procedure is aan te passen Benodigde gronden te verwerven (omdat naar inmiddels is gebleken zowel bij verkeerslichten als bij rotonde grondverwerving nodig is). <p>Financiële dekking is opgenomen in afzonderlijk voorstel (Kredietaanvraag N208 fase 1 en 2).</p> <p>Bron: Raadsvoorstel</p> <p>Opmerking BMC: kosten rotonde in vergelijking met kruispunt en kosten verwerven gronden zijn niet herkenbaar opgenomen in het afzonderlijke voorstel Kredietaanvraag N208 fase 1 en 2.</p>
19 januari 2011	<p>Ja</p> <p>Memo college aan raadsleden over Stand van zaken N208</p>	<p>Hierin wordt aangekondigd te gaan aanbesteden op basis van Design, Build & Maintenance. Design & Build is identiek aan Design & Construct. Maintenance is de onderhoudscomponent voor het asfalt die is toegevoegd.</p> <p>Bron: Antwoorden op vragen raad 21 februari 2013 (CDA1)</p> <p>Belangrijke (andere) opmerkingen in document:</p> <ul style="list-style-type: none"> Het Definitief Ontwerp is ter toetsing neergelegd bij de provincie. Goedkeuring is van belang voor de definitieve toekenning van de subsidie. Nadat bekend is of en welke geluidreducerende maatregelen worden genomen, er meer zicht is op de risico's en de aanbestedingsprocedure zullen wij u een kredietvoorstel voorleggen. <p>Bron: het memo.</p> <p>Opmerking BMC: in het document wordt gesproken over 15 jaar onderhoud door de aannemer. Er wordt geen afperking benoemd tot asfalt.</p>

19 januari 2011	Vertrouwelijk memo college aan raadsleden over Financiën en risico's N208	Ja	Het college verwoordt in dit memo de inhoud van het raadsvoorstel dat het op 4 januari 2011 heeft besproken, maar besloten niet in die vorm door te sturen naar de raad. Inhoudelijk bevat dit memo in grote lijnen dezelfde informatie.
3 maart 2011	Extra raadsvergadering	Ja	Vergadering op verzoek van de fracties van CDA en BBH. Aanleiding zijn de recente memo's van het college over stand van zaken N208 en Financiën en risico's N208. Doel is 'Controleren of college binnen de gestelde kaders opereert'. Is besloten vergadering. Besloten wordt het onderwerp 'Stand van zaken N208' op de openbare agenda te plaatsen van 31 maart 2011.
31 maart 2011	Reguliere raadsvergadering	Ja (memo Stand van zaken N208)	Zie 3 maart 2011.
15 maart tot 10 mei 2011	Afspraken met nutsbedrijven	Ja (3 gespreksverslagen)	<ul style="list-style-type: none"> De gemeente maakt voor aanbesteden werk afspraken met de nutsbedrijven (Liander en Dunea) over scope en planning van hun werkzaamheden, op grond van een inventarisatie. De nutsbedrijven zijn verantwoordelijk voor de vertraging van hun (extra) werkzaamheden. Bron: Antwoorden vragen D66, vastgesteld in college 20 november 2012. Verslagen van gesprekken met nutsbedrijven aanwezig in dossier: resp 15 maart, 5 april en 10 mei 2011
31 mei 2011	Presentatie aan gemeenteraad	PowerPoint-presentatie: ja	Zie ook 7 december 2011. <ul style="list-style-type: none"> Contractvorm wordt besproken. Bron: Antwoorden op aanvullende vragen raadsfracties van 19-21 maart 2013 (VVD2) <ul style="list-style-type: none"> Geen mededelingen gedaan over onderhoud en alleen asfaltonderhoud. Bron: Antwoorden op aanvullende vragen raadsfracties van 19-21 maart 2013 (VVD9)
14 juni 2011	College bespreekt raadsvoorstel Aanvraag aanvullend krediet realisatie N208 fase 1 en 2	Nee	Zie voor de inhoud onder 30 juni 2013

15 juni 2011	Raad bespreekt Ontwerp kruising Leidsestraat – Hoofdstraat – Van de Endelaan	Ja	Het kruispunt wordt volgens het voorstel alsnog uitgevoerd als rotonde in plaats van kruispunt met verkeerslichten. Het ontwerpbestemmingsplan wordt hierop aangepast.
30 juni 2011	Raad bespreekt Aanvraag aanvullend krediet realisatie N208 fase 1 en 2	Ja	<p>Betreft besloten deel van raadsvergadering. Voorstel tot beschikbaar stellen aanvullend krediet van € 1.694.600 voor de technische voorbereiding en uitvoering van het project herinrichting N208 fase 1 en 2 (en instemmen met begrotingswijziging 12)</p> <p>Hieronder lichten wij (BMC) de verschillen toe met het raadsvoorstel uit januari 2011 (college 4 januari 2011).</p> <p>Afzonderlijke besluitvorming (Raadsvoorstel Herinrichting N208, ontwerp kruising Leidsestraat-Hoofdstraat-Van de Endelaan):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Besluit is door de raad genomen op 15 juni 2011 <p>Bron: Raadsbesluit 15 juni 2011</p> <p>Toelichting op Definitief Ontwerp en kostenraming daarvan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Na overleg met de nutsbedrijven is geconcludeerd dat de fietspaden in asfalt kunnen worden uitgevoerd. • Er zijn 9 extra parkeerplaatsen gevonden in het deel smalle Van den Endelaan. • De aanbesteding heeft inmiddels geleid tot selectie BAM Wegen Regio West BV. • Na verlenen gevraagde aanvullend krediet wordt het werk voorlopig gegund. • 'Het contract bestaat uit het voorbereiden, uitvoeren en 15 jaar onderhouden van de weg en de fietspaden.' • Fase 1 is medio 2012 gereed en fase 2 op 1 januari 2013. • Reeds beschikbaar gesteld budget door de raad: € 7.567.000,—. • Totaal benodigd budget: € 9.061.600,— [i.p.v. € 11.677.000,—, BMC] • Verschil = Nu gevraagd aanvullend budget: € 1.694.600,— [i.p.v. € 4.110.000,—, BMC] • Dekking uit raming investeringen 2011 t/m 2013 voor infrastructurele werken en voor openbare verlichting en de rest ad € 322.100,— [i.p.v. € 2.737.500, BMC] uit Reserve algemene investeringen. <p>Bron: Raadsvoorstel</p> <p>Raad aanvaardt de vorm van het contract en accordeert de daadwerkelijke uitvoering van de werkzaamheden en de onderhoudstermijn van 15 jaar voor de weg en de fietspaden.</p> <p>Bron: Antwoorden op aanvullende vragen raadsfracties van 19-21 maart 2013 (VVD2 en BBH13)</p> <p>De wethouder zegt toe een specificatie van de financiële cijfers te overhandigen aan de aanwezige leden, voorafgaand aan de openbare vergadering. Dit is een A4 met een vrouwelijke budgetraming N208 fase 1 en 2 van juni 2011.</p> <p>Bron: Beknopt verslag van de besloten voorronde 30 juni 2011 en document 15 juni 2011</p>

10 augustus 2011	Collegevergadering over contract met BAM (Basisovereenkomst N208 fase 1 en 2)	Ja	<p>Het college besluit in te stemmen met de Basis Overeenkomst Herinrichting N208 fase 1 en 2. Het betreft een contract met BAM Wegen BV, als resultaat van de aanbestedingsprocedure die hiervoor is gelopen na goedkeuring door de gemeenteraad op 30 juni 2011 van de financiering van het project. Ondertekening van het contract vindt tevens plaats op 10 augustus 2011.</p> <p>Bron: Collegevoorstel</p> <ul style="list-style-type: none"> BAM is verantwoordelijk voor de vergunningaanvraag. Het contract kent een boetebepaling voor geval van overschrijding van planningafspraken BAM heeft termijnverlenging aangevraagd <p>Bron: Antwoorden vragen D66, vastgesteld in college 20 november 2012</p> <p>Ter nadere aanscherping:</p> <ul style="list-style-type: none"> BAM is niet verantwoordelijk voor alle aanvragen voor vergunning, namelijk niet voor kapvergunningen. Bron: Vraagspecificatie, annex I bij aanbesteding De termijnverlenging dateert van na augustus 2011. <p>De uitvoering is gestart met een projectstartup- en ontwerpoverleg. Vandaag is het eerste projectoverleg waarin de voortgang wordt bewaakt.</p>
10 oktober 2011	Vergadering stuurgroep N208	Ja (verslag)	<p>Afgesproken wordt om maandelijks in de stuurgroep een financiële voortgangsrapportage te behandelen.</p>
7 december 2011	Vergadering stuurgroep N208	Ja (verslag)	<p>Meegedeeld wordt dat BAM voorstelt om:</p> <ul style="list-style-type: none"> de reconstructie te starten op 16 januari 2012; de knip tussen fase 1 en 2 te verleggen van de rotonde Margarethaflat naar de Hillegomsebeek; fase 1 conform contract op te leveren op 1 juli 2012; fase 2 op te leveren op 7 maart 2013 (fase 2 volgens contract: 1 januari 2013, BMC). <p>De wijziging van de planning is veroorzaakt door de verfraging van de werkzaamheden van de nutsbedrijven en de wens van de ondernemers om niet tijdens de feestdagen te starten. Daarnaast is nu rekening gehouden met de procedurele risico's smalle Van den Ende/rotonde Margarethaflat. Vanuit BAM en projectteam wordt gestuurd. De uitvoering van de nutsbedrijven blijft een risico. Er is gemiddeld tweewekelijks overleg met de nutsbedrijven.</p>
December 2011	Presentatie aan gemeenteraad en inwoners	Nee	<p>Besluit stuurgroep: Het voorstel van BAM wordt geaccordeerd. Er wordt geen gebruik gemaakt van het boetebeding bij overschrijding van de planning dat is bepaald in het contract. De gewijzigde planning wordt daarmee de nieuwe contractplanning.</p> <p>Bron: Verslag</p> <p>BAM geeft inzicht in de aanpak, de verkeershinder, de bereikbaarheid van het centrum en de globale planning voor fase 1. Op dat moment is niet te voorzien geweest dat de uitvoering pas 3 maanden later kon starten.</p> <p>Bron: Antwoorden op schriftelijke vragen D66, vastgesteld in college 20 november 2012.</p>
Februari 2012	Organisatiewijziging	Nee	<p>Bron: Antwoorden op vragen raadsfracties van 19 maart 2013 (BBH3)</p>

2012	Vertraging start uitvoering project door BAM	Nee	<p>Vertraging door vergunningverlening (niet voorzien): wachten op advies provincie ZH over archeologisch onderzoek. Bron: Antwoorden vragen D66, vastgesteld in college 20 november 2012</p> <p>Tot wachten is besloten op advies van de projectleider. Bron: teamleider Openbare Ruimte, 14 mei 2013</p>
2012	Langer durende afsluiting Wilhelmina-laan en afsluiting Hoofdstraat	Nee	<p>Gevolg van werkzaamheden aan kabels en leidingen (niet voorzien): nutsbedrijven moeten meer werkzaamheden uitvoeren dan afgesproken en opgenomen in contract met BAM. Bron: Antwoorden vragen D66, vastgesteld in college 20 november 2012</p>
2012	Meerwerk door BAM		<ul style="list-style-type: none"> • 'Door vroeg in het proces veel zaken bindend te verklaren wordt geen gebruik gemaakt van de kennis van de aannemer. In het project N208 blijken diverse bindend verklaarde oplossingen niet uitvoerbaar. Aan de aannemer is gevraagd om met oplossingen hiervoor te komen. Deze oplossingen en de daaruit voortvloeiende werkzaamheden zijn echter afwijkend van het gesloten contract en kunnen worden aangemerkt als meerwerk.' • 'Meerwerk beoordelen is voor een groot deel een technische vaardigheid. Die is voldoende aanwezig in de eigen organisatie. Of het meerwerk in overeenstemming is met de contractvoorwaarden is een zaak van contractkennis waarvan getwijfeld kan worden of die binnen de organisatie aanwezig is. Bij dit project is ervoor gekozen deze contractkennis in te huren via de externe projectleider.' • 'Door de Projectgroep is echter op diverse vlakken naar de aannemer toe gehandeld als ware het een contract op traditionele wijze. In de praktijk is dus op traditionele wijze gereageerd in een innovatieve omgeving.' • 'Op basis van ervaringen met fase 1 willen we nu met de aannemer een vaste prijs afspreken voor fase 2. Voor fase 2 is gebruikgemaakt van de kennis van de aannemer zoals bedoeld in een innovatieve contractvorm wat tot uiting komt in een planning, aangepaste werkwijzen en technische oplossingen. Bij de uitvoering van fase 2 komen de risico's dan ook voor rekening van de aannemer.' 'Voor fase 1 is een opleverdocument opgesteld waarin is bepaald welke partij verantwoordelijkheid draagt.' • 'Er zijn meerwerkmeldingen gedaan van opnieuw inmeten van kabels en leidingen, uitwerken van aanpassingen op het Definitief Ontwerp, toepassen van andere materialen op verzoek van de opdrachtgever en het uitvoeren van extr werkzaamheden. Deze waren tijdens het ontwerp nog niet bekend.' • 'Voor meerwerk is een formulier gebruikt waarop duidelijk staat vermeld wat de afwijkingen zijn, hoe de kosten hiervoor tot stand zijn gekomen en op welke wijze dit in de revisie verwerkt wordt. (...) De projectleider tekent voor akkoord, waarna de ambtelijk opdrachtgever hiervoor nogmaals een beoordeling uitvoert en voor akkoord tekent.' (...) In enkel situaties bestond een verschil van inzicht tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en is arbitrage gevraagd aan een onafhankelijk instituut (CROW).'

		<ul style="list-style-type: none"> • 'De projectgroep had (en heeft) technisch/inhoudelijk een rol in de beoordeling van het meerwerk. Meerwerk wordt besproken in de bouwvergadering en in de projectgroep.' • 'In het najaar van 2012 beschikte de projectgroep over de eerste signalen van meerwerk. De kans daarop werd echter als laag ingeschat. Er liep over een deel van het opgegeven meerwerk een arbitrage bij CROW.' • 'De voormalige projectleider is niet altijd eenduidig geweest in de informatie over ontstaan meerwerk. Dit kwam pas tot uiting in de financiële rapportage van 30 oktober 2012.' <p>Bronnen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Antwoorden op aanvullende vragenraadsfracties 19-21 maart 2013 (VVD3 en 10 en D66 3) • Antwoorden op vragen raadsfracties 13 februari 2013 (VVD 4, 5, 8, 9, 10 en 11) 	<p>Bij de uitvoering van de herinrichting N208 is een geschil ontstaan tussen de gemeente en BAM Wegen over de toepasbaarheid van de dwarsprofielen in het ontwerp van de weg. Beide partijen hebben hun geschil voorgelegd aan CROW en accepteren het advies van CROW als bindend.</p> <p>Het geschil is behandeld op 8 augustus en het verslag is op 14 augustus opgemaakt en vervolgens ondertekend door beide partijen en CROW.</p> <p>Het geschil is volgens de arbiter terug te brengen tot de vraag of aanpassing van de dwarsprofielen wel of geen contractwijziging betreft. Conclusie arbiter: wel degelijk een contractwijziging. Door beide partijen is immers hiervoor een technische oplossing uitgewerkt en overeengekomen, echter partijen hebben nagelaten om voor de start van de uitvoering de tijds- en de financiële gevolgen goed in kaart te brengen en tot overeenstemming te komen.</p> <p>Bron: Verslag CROW</p>
8 augustus 2012	Arbitrage	Verslag: ja	
Februari – oktober 2012	Financiële rapportages	Ja (8 februari, 28 maart, 6 juni, 15 augustus, 30 oktober 2012)	<ul style="list-style-type: none"> • 'De afspraak was dat in elke (in principe maandelijke) stuurgroepvergadering ook de financiële rapportage met de bestuurder werd besproken. Door agendatechnische oorzaken met name door de beperkte beschikbaarheid (twee dagen/week) van de externe projectleider is er niet elke maand een stuurgroepvergadering geweest.' • 'Vanaf februari 2012 tot oktober 2012 zijn er 4 financiële rapportages uitgebracht.' <p>Bron: Antwoorden op vragen raadsfracties 13 februari 2013 (VVD 17 en 18)</p>
25 oktober 2012	Vragen-kwartier		Wethouder Van Griensven beantwoordt vragen over de voortgang van de reconstructie van de N208. Bron: Antwoorden vragen D66, vastgesteld in college 20 november 2012
1 november 2012	Raads-vergadering		Wethouder Van Griensven beantwoordt vragen over de voortgang van de reconstructie van de N208. Bron: Antwoorden vragen D66, vastgesteld in college 20 november 2012
Oktober/november 2012	Signaal van financiële verwondering		Het valt de nieuwe ambtelijk opdrachtgever op dat er een groot verschil bestaat tussen de financiële rapportage van oktober 2012 en augustus 2012. Bron: Antwoorden op aanvullende vragen raadsfracties van 19-21 maart 2013 (VVD5)
Eind oktober 2012	Gesprek op verzoek aannemer met portefeuillehouder	Nee	BAM Wegen benadert op directeursniveau de portefeuillehouder met een verzoek om een gesprek. Het gesprek wordt gevoerd door een directeur, de projectleider en de bedrijfsleider van de aannemer en door de portefeuillehouder, de teamleider Openbare Ruimte/ambtelijk opdrachtgever project. Dit leidt in december tot het vertrek van de ingehuurd gemeentelijke projectleider en in januari 2013 tot het benoemen van de ingehuurd uitvoeringscoördinator tot nieuwe projectleider en tevens tot het inzicht dat er sprake is van een overschrijding op de kosten van fase 1 van ongeveer € 1,1 miljoen.

1 november 2012	Opdrachtgeverschap		Het ambtelijk opdrachtgeverschap (en de tekenbevoegdheid) wordt vanaf deze datum gelegd bij de teamleider Openbare Ruimte. Bron: Antwoorden op aanvullende vragen raadsfracties van 19-21 maart 2013 (PvdA1 en BBH1)
November 2012 t/m januari 2013	Nadere screening project N208	Nee	De nieuwe teamleider Openbare Ruimte, tevens tijdelijk ambtelijk opdrachtgever, screent het project op knelpunten en vragen die zijn gezeten.
20 november 2012	Antwoorden college op vragen D66 over afsluiting N208	Ja	
Januari 2013	Opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap		Er wordt een programmaregisseur Ruimte en Openbare Ruimte ingehuurd voor de periode januari tot 1 juli 2013. Deze wordt de nieuwe ambtelijk opdrachtgever voor het project. Bron: interviews
29 januari 2013	Collegevergadering over Risicoanalyse N208	Ja	De externe projectleider wordt vervangen door een andere externe projectleider. Bron: Antwoorden op aanvullende vragen raadsfracties van 19-21 maart 2013 (PvdA1). Zie ook 6 februari 2013 (brief aan raad) Er is sprake van de volgende afwijkingen van de vastgestelde kaders: 1. De opleverdatum van fase 1 en fase 2 is niet mei 2013, maar wordt 1 ^e kwartaal 2014. 2. Er wordt een kostenoverschrijding geraamd van € 1,1 miljoen. 3. Voor fase 3 wordt onderzocht welke contractvorm moet worden gehanteerd. De huidige contractvorm lijkt niet de juiste. Voorstel aan college is: 1. Instemmen met brief aan raad hierover. 2. € 1,1 miljoen dekken met € 393.000,— uit de lopende begroting (rioolwerken/GRP) en € 707.000,— uit de algemene reserve. 3. Huidige contractvorm evalueren en toetsen welke vorm beter is geschikt voor fase 3. Bron: Voorstel aan college
6 februari 2013	Brief aan raad over Stand van zaken project N208	Ja	Overzicht meerkosten fase 1 en 2 en dekking: Zie Analyse brief aan raad 6 februari 2013, elders in rapport Oorzaken overschrijdingen: <ul style="list-style-type: none"> De gekozen contractvorm: mengvorm die heeft geleid tot onduidelijkheid en tijdverlies. Noodzakelijke correcties op ontwerp, in fase 1 en 2. Uitlopen werkzaamheden nutsbedrijven in fase 1. Aansturing project: <ul style="list-style-type: none"> De bestuurder en de projectgroep zijn niet juist, tijdig en volledig ingelicht over de stand van zaken. De bedrijfsvoering van de projectleider was niet altijd accuraat. Opleverdatum: <ul style="list-style-type: none"> Wordt 1^e kwartaal 2014 (fase 1 en 2 als geheel). Maatregelen: <ol style="list-style-type: none"> Aanvullend onderzoek gestart naar kostenoverschrijdingen. Samenstelling projectgroep aangepast: afscheid genomen van projectleider. Stuurgroep wordt versterkt. Ambtelijk: financieel, juridisch, procesmatig. Bestuurlijk: portefeuillehouder Openbare Ruimte. Uitvoering kunstproject rotondes wordt aangehouden tot datum realisatie fase 2 (restantbudget € 190.000,—). Bron: Brief aan raad

13-26 februari 2013	Schriftelijke vragen van vijf raadsfracties over brief aan raad van 5/6 februari 2013	Ja	
13 februari 2013	Rapport onderzoek Voetgangers-oversteek heringerichte Van den Endelaan (N208)	Ja	Rapport door bureau Goudappel Coffeng naar aanleiding van een ongeval op 3 februari 2013. Het gaat om een beoordeling of de vormgeving van het middeneiland van de voetgangersoversteekplaats juist is en of markering en bebording in overeenstemming zijn met de situatie. Bron: Rapport Goudappel Coffeng
19/20 februari 2013	Drie memo's teamleider Openbare Ruimte aan gemeente-secretaris en wethouder Van Griensven	Ja	De memo's gaan over zaken die de teamleider Openbare Ruimte zijn opgevallen bij zijn naspeuringen in het dossier bij het beantwoorden van raadsvragen: <Samenvatting verwijderd, in overleg met de opdrachtgever ter bescherming van betrokkenen tegen beschuldigingen en daarop gelijkende opmerkingen die niet zijn hardgemaakt en door ons niet konden worden geveerfied.> Bron: de drie memo's
12/13 maart 2013	Antwoorden college op vragen raadsfracties over brief aan raad van 5/6 februari 2013	Ja	De antwoorden worden behandeld in de vergadering van het college van 12 maart 2013 en verzonden aan de raad op 13 maart 2013. De raad besluit op 14 maart 2013 een extra raadsvergadering te houden over de N208 op 28 maart 2013. Bron: Raadsbesluit 14 maart 2013

20 maart 2013	Wethouder Van Griensven treedt af	Nee	Vanwege dit aftreden gaat de raadsvergadering van 28 maart 2013 niet door.
19-21 maart 2013	Aanvullende vragen van 5 raadsfracties over Project N208	Ja	De antwoorden worden behandeld in de vergadering van het college van 9 april 2013 Bron: Collegevoorstel met schriftelijke antwoorden
26 maart 2013	Opleverdocument fase 1	Ja	Het opleverdocument is opgesteld volgens de contracteisen. Fase 1 is daarmee echter nog niet opgeleverd. Bron: Antwoorden op aanvullende vragen raadsfracties van 19-21 maart 2013 (PvdA6)
9 april 2013	College bespreekt conceptantwoorden op aanvullende vragen van 5 raadsfracties	Ja	Formeel is er sprake van een schouwijst voor fase 1. Reactie in wederhoor op conceptrapport College stuurt de antwoorden naar de raad.
9 april 2013	Onderzoek	Nee	Wij laten een onafhankelijk accountant onderzoeken of sprake is geweest van ongeautoriseerde acties. Afhankelijk van de uitkomsten van dit onderzoek wordt de mogelijkheid voor verhaal zeker overwogen. 'Het onderzoek is net gestart. Looptijd is afhankelijk van de bevindingen.' Bronnen: <ul style="list-style-type: none"> • Antwoorden op vragen raadsfracties 18 februari 2013 (Bloeiend Hillegom 1) • Antwoorden op aanvullende vragen raadsfracties van 19-21 maart 2013 (PvdA9).
16 april 2013	Toetsing herinrichting N208, fase 1 (Van den Endelaan en delen van aansluitende wegen)	Ja	De uiteindelijke opdracht tot onderzoek is aan BMC verstrekt. Het onderzoek is feitelijk gestart in de week van 22 april 2013 (week 17). De gemeente heeft het ontwerp van fase 2 laten toetsen door bureau Goudappel Coffeng. Daartoe heeft het bureau het gerealiseerde deel van fase 1 getoetst. Het gaat hierbij om het toetsen van ontwerp/bestekstekeningen aan richtlijnen en toetsen van het uitgevoerde werk aan ontwerp/bestekstekeningen. De resultaten van de toetsing van fase 2 zijn op 16 april 2013 besproken tussen Goudappel Coffeng, de gemeente, Bam Wegen en Delft-Infra-Advies (die het ontwerp vooraf heeft getoetst). Dit heeft geleid tot een definitief gespreksverslag met conclusies op 7 mei 2013. Bronnen: <ul style="list-style-type: none"> • Toetsing herinrichting Van den Endelaan/N208 • Gespreksverslag bespreking ontwerp 2^e fase reconstructie N208 • Toelichtende tekeningen (horend bij verslag 16 april 2013).
18 april 2013	Wethouder Ten Hagen treedt aan		In goed overleg met BAM is besloten een onafhankelijke derde partij advies te laten uitbrengen over de problemen die BAM in het traject heeft gesignaleerd en over het vermijden van eventuele risico's tijdens de uitvoering. Bron: Antwoorden op aanvullende vragen raadsfracties van 19-21 maart 2013 (PvdA10) Advies is in concept gereed tijdens beantwoorden raadsvragen. De heer I. ten Hagen wordt benoemd als wethouder en als nieuwe portefeuillehouder voor dit project.

23 mei 2013	Raadsvergadering	Nee	Tijdens deze vergadering geeft het college een toelichting op zijn brief aan de raad van 6 februari 2013 over de stand van zaken N208. Bron: Raadsvoorstel Aanvullend krediet en voortzetting fase 1 en 2 N208 zoals besproken in college op 20 juni 2013
20 juni 2013	College bespreekt raadsvoorstel Aanvullend krediet en voortzetting fase 1 en 2 N208		De kostenoverschrijding wordt nu aanmerkelijk hoger geraamd dan in de brief aan de raad van 6 februari 2013. Het gaat nu om een totale overschrijding van € 4.000.000,—, bestaande uit de volgende onderdelen: <ul style="list-style-type: none"> • Overschrijding kosten fase 1: € 1.200.000,— • Overschrijding kosten fase 2: € 2.000.000,— • Overschrijding overhead fase 1 en 2: € 1.030.000,— • Vervallen kunstwerken rotondes: -/€ 230.000,— De brief geeft ook de voorgestelde dekking aan. De volgende verklaringen worden gegeven voor de overschrijding: Fase 1 <ol style="list-style-type: none"> 1. niet correcte ontwerp- en contractdocumenten; 2. vertraging van de nutsbedrijven; 3. lange procedures vergunningen en zienswijzen. Fase 2 <ul style="list-style-type: none"> • verkeersveiligheid, maakbaarheid en materialisatie; • aangepast rioolplan; • een veilige manier van werken; • wegvallen aanbestedingsvoordeel. Bron: Raadsvoorstel

Bijlage 2

Normen voor realiseren van projecten

Bij het analyseren van de projectopzet en het in kaart brengen van het procesverloop is het belangrijk om te objectiveren. We hanteren daartoe het volgende model voor sturen en beheersen van grote en politiek gevoelige projecten. Het model bestaat uit vier onderdelen en elk onderdeel bestaat uit een vragenlijst. De vragenlijsten dienen als een checklist.

Doelen, activiteiten en inzet van middelen

- Is het duidelijk wat voor dit project de maatschappelijke opgave is voor de gemeente?
- Is het duidelijk in hoeverre de uitvoering van het project bijdraagt aan de realisatie van deze maatschappelijke opgave?
- Is de ambitie vertaald naar operationele doelen¹³ (inclusief kwaliteitscriteria en randvoorwaarden) die SMART¹⁴ zijn geformuleerd? Is er sprake van een heldere hiërarchie tussen de verschillende doelen (hoofddoelen, doelen, subdoelen)?
- Is de afbakening van de doelen van het project SMART geformuleerd ten opzichte van andere doelen en projecten van de gemeente Hengelo die randvoorwaardelijk zijn voor het succes van het project en tevens ten opzichte van eindgebruikers?
- Zijn de doelen voor het project uitgewerkt naar operationele activiteiten die SMART zijn geformuleerd? Zijn activiteiten waar nodig voorzien van doelgroepen?
- Kennen doelen en activiteiten een heldere toedeling naar projectfasen?
- Is het verband tussen de doelen onderling en tussen de activiteiten en de doelen volledig, causaal/logisch, consistent, plausibel? Is het verband passend binnen de maatschappelijke opgave zoals de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders dit zien?
Zijn er alternatieven overwogen en waarom voldoen deze minder?
- Zijn de activiteiten voorzien van een (geraamde) inzet van middelen die SMART is geformuleerd en financieel is vertaald? Zijn financiële ramingen gebaseerd op grond van het zo goed mogelijk voorspellen van de werkelijkheid? Zo niet, is dan helder welke andere grondslag wordt gehanteerd?
- Voldoet de opzet en werking van het project aan de geldende externe en interne regelgeving?
- Zijn er ramingen opgenomen voor onvoorziene activiteiten en meerwerk?

¹³ Bij doelen gaat het om het effect dat wordt beoogd. Bij maatschappelijke opgaven gaat het om het maatschappelijk effect dat wordt beoogd.

¹⁴ SMART betekent: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden. Niet alles kan en hoeft meetbaar te worden geformuleerd. Wel moeten doelen en activiteiten minimaal toetsbaar zijn geformuleerd, zodat kan worden vastgesteld of doelen zijn bereikt en activiteiten zijn uitgevoerd.

- Past de financiële vertaling binnen de randvoorwaarden die zijn gesteld door de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders?

Taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden

- Zijn de doelen vertaald naar operationele taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, intern binnen het project en extern ten opzichte van de subsidiegevers en de andere externe stakeholders?
- Is de toedeling van in- en externe taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden SMART geformuleerd, onderling consistent en consistent met de doelen, activiteiten en inzet van middelen? Past deze bij de politieke, bestuurlijke en ambtelijke inrichting van de gemeente?
- Is de toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor de financiële consequenties en voor financiële meevallers en risico's, SMART geformuleerd?

Kansen, risico's en levensvatbaarheid

- Zijn de verwachte maatschappelijke en economische kosten en opbrengsten helder, gezien vanuit de optiek van de gemeente?
- Wat zijn de cijfers en aannames achter de voorgestelde oplossingen?
- In welke mate zijn deze prognoses gebaseerd op onafhankelijk onderzoek/second opinion? In hoeverre zijn deze plausibel in het licht van beschikbare andere bronnen?
- Hoe wordt omgegaan met de natuurlijke spanning tussen (bestuurlijke) ambities en de ambtelijke/technische en financiële mogelijkheden?
- Zijn eventuele risico's in beeld gebracht van maatschappelijke weerstanden, bijvoorbeeld van omwonenden en/of belangenorganisaties en medeoverheden?
- Zijn de kansen en risico's SMART geformuleerd en evenwichtig in beeld gebracht, in een duidelijk perspectief van invalshoek/thema¹⁵ en per invalshoek op kans van realisatie en gevolg? Zijn ook de risico's benoemd dat randvoorwaardelijke andere projecten/doelen niet of onvoldoende worden gerealiseerd?
- Zijn de kansen en risico's voorzien van SMART geformuleerde beheersmaatregelen?
- Zijn de aannames achter de voorgestelde oplossingen en de analyse van kansen en risico's realistisch, onderling evenwichtig en voldoende gestaafd? Zijn ze voorzien van een gevoeligheidsanalyse die aangeeft wat de gevolgen zijn bij plausibele andere aannames?

¹⁵Bijvoorbeeld: technisch, organisatorisch, ruimtelijk-planologisch, politiek-bestuurlijk, juridisch-wettelijk, financieel-economisch en sociaal-maatschappelijk.

Projectmanagement en -rapportage

- In hoeverre is geborgd dat er gedurende de voortgang van het project met voldoende frequentie en kwaliteit wordt getoetst door de projectleiding, de ambtelijke leiding van de gemeente, het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad, teneinde te kunnen bijsturen?
- Deze toetsen omvatten:
 - het monitoren in hoeverre wordt gewerkt binnen de kaders zoals voor het project zijn vastgesteld;
 - het beoordelen van de geschiktheid van de projectorganisatie en de werkwijzen en met name de betrokkenheid daarbij van de externe stakeholders;
 - het actualiseren van de beoordeling die aangeeft in hoeverre het project per saldo levensvatbaar is, in technisch en (met name) in politiek/bestuurlijk opzicht;
 - het evalueren in hoeverre de projectdoelen nog opportuun zijn, gegeven de actuele omstandigheden.
- In hoeverre is geborgd dat met voldoende frequentie en kwaliteit wordt gerapporteerd over de voortgang van het project, ten opzichte van goedgekeurde plannen, aan alle besluitvormers en de externe stakeholders?

Bijlage 3

Financieel overzicht bij Aanvullend kredietvoorstel (raad 30 juni 2011)

In deze bijlage nemen we de kern op van de financiële overzichten die te vinden zijn in het raadsvoorstel over de N208 (Aanvullend kredietvoorstel) voor de raadsvergadering van 30 juni 2011:

Door de raad gevoteerde kredieten N208					
Datum raadsbesluit	Omschrijving	Bedrag investering	Dekking		
			Reserve algemene investeringen	Subsidie	Anders
Begroting 2008	Boven- en binnenwijkse verkeersmaatregelen	192.500			192.500
Begroting 2009	Riolering N208	660.000			660.000
Begroting 2010	Riolering N208	645.000			645.000
Begroting 2010	Vervanging VRI	315.000			315.000
9-7-2009	Technische voorbereiding en uitvoering midden- en zuidelijk deel	463.500	463.500		
12-11-2009		1.019.000	919.000	100.000*	
Begroting 2010		1.494.000	1.394.000	100.000*	
Begroting 2011		1.494.000	198.000	1.296.000	
Begroting 2011		1.284.000	118.000	1.166.000	
Totaal beschikbaar gesteld budget		7.567.000	3.092.500	2.662.000	1.812.500

Benodigd budget	
Gemaakte kosten t/m 6 juni 2011	900.000
Nog te maken kosten	8.161.600
Totaal investeringsbedrag	9.061.600
Niet gehonoreerde subsidie aanvraag CO2 reductie	-200.000
Beschikbaar gesteld budget	-7.567.000
Totaal benodigd budget	1.694.600

In dit raadsvoorstel wordt gevraagd een aanvullend krediet € 1.694.600,— beschikbaar te stellen voor de technische voorbereiding en uitvoering van fase 1 en 2 (het midden- en zuidelijk deel) van de N208.

Voorgesteld wordt de kosten als volgt te dekken:

Dekking	
Infrastructurele werken 2012 (meerjarenbegroting 2011)	427.500
Infrastructurele werken 2013 (meerjarenbegroting 2011)	427.500
Infrastructurele werken 2014 (meerjarenbegroting 2011)	427.500
Openbare verlichting 2012 (meerjarenbegroting 2011)	30.000
Openbare verlichting 2013 (meerjarenbegroting 2011)	30.000
Openbare verlichting 2014 (meerjarenbegroting 2011)	30.000
Reserve algemene investeringen	322.100
Totaal	1.694.600

Bijlage 4 *Financiële ramingen en rapportages voor college en raad*

In deze bijlage komen achtereenvolgens aan de orde:

- Kwartaalrapportages 2011-2013,
- Bestuursrapportages 2011-2012,
- Programmabegrotingen 2011-2012 en Jaarrekening 2011

We hebben uit deze documenten een samenvatting gemaakt van de informatie die volgens ons het meest relevant is.

Kwartaalrapportages 2011-2013

2011	1 ^o kwartaal	2 ^o kwartaal	3 ^o kwartaal	4 ^o kwartaal
Status rapportage	Oranje	Groen	Groen	Oranje Twee maanden vertraging start herinrichting
Activiteiten kwartaal	<ul style="list-style-type: none"> • Selectie aannemers • Finetunen Definitief Ontwerp • Participatie afgerond 	<ul style="list-style-type: none"> • Afronding Definitief Ontwerp • Houden aanbesteding 	<ul style="list-style-type: none"> • Opdracht verleend aan BAM • Aanbesteding en gunning directievoerder 	<ul style="list-style-type: none"> • Werkzaamheden nutsbedrijven
Planning uitvoering	Eind 2011-januari 2013	Eind 2011-januari 2013	Eind 2011-januari 2013	Eind 2011-januari 2013
Financiën	<ul style="list-style-type: none"> • Krediet: € 7.567.000,— • Uitgegeven t/m 5 april: € 855.000,— • Nog benodigd: € 4.133.000,— 	<ul style="list-style-type: none"> • Raadsbesluit 30 juni 2011 Aanvullend krediet • Krediet: € 9.061.600,— • Uitgegeven t/m 6 juni: € 900.000,— • Nog benodigd: € 8.161.600,— 	<ul style="list-style-type: none"> • Krediet: € 9.061.600,— • Uitgegeven t/m 21 sept: € 1.099.000,— • Nog benodigd: € 7.962.600,— 	<ul style="list-style-type: none"> • Krediet: € 9.061.600,— • Uitgegeven € 1.501.000,— • Nog benodigd: € 7.962.600,— • Nog beschikbaar € 7.962.600,—

2012	1 ^e kwartaal	2 ^e kwartaal	3 ^e kwartaal	4 ^e kwartaal
Status rapportage	Oranje Uitvoering gestart met drie maanden vertraging	Oranje Grootste risico in planning is afstemmen met werk aan kabels en leidingen	Oranje Oplevering waarschijnlijk juli 2013-05-29 Grootste risico in planning blijft afstemmen met werk aan kabels en leidingen	Rood Opleverdatum wordt 1 ^e kwartaal 2014 (was mei 2013) Prognose kosten-overschrijding: € 1,1 miljoen
Activiteiten kwartaal	<ul style="list-style-type: none"> • Werkzaamheden nutsbedrijven • Begonnen met riolering Trompstraat 	<ul style="list-style-type: none"> • Beoordelen contractafwijkingen 	<ul style="list-style-type: none"> • Beoordelen contractafwijkingen • Afstemming nutsbedrijven 	Nutsbedrijven vrijwel gereed
Planning uitvoering	April 2012 – voorjaar 2013	April 2012 – voorjaar 2013	April 2012 – voorjaar 2013	April 2012 – 1 ^e kwartaal 2014
Financiën	<ul style="list-style-type: none"> • Krediet: € 9.061.600,— • Uitgegeven: € 1.602.500,— • Verplichtingen aangegaan: € 5.581.000,— • Verwachte kosten: € 1.550.000,— • Nog beschikbaar: € 330.000,— 	<ul style="list-style-type: none"> • Krediet: € 9.061.600,— • Uitgegeven: € 2.222.400,— • Verplichtingen aangegaan: € 4.963.300,— • Verwachte kosten: € 1.600.700,— • Nog beschikbaar: € 275.000,— 	<ul style="list-style-type: none"> • Krediet: € 9.061.600,— • Uitgegeven: € 3.874.600,— • Verplichtingen aangegaan: € 3.568.000,— • Verwachte kosten: € 1.458.000,— • Nog beschikbaar: € 161.000,— 	<ul style="list-style-type: none"> • Krediet: € 9.061.600,— • Uitgegeven: € 5.082.885,— • Verplichtingen aangegaan: € 2.339.476,— • Verwachte kosten: € 1.457.758,— • Verwachte meerkosten: € 1.422.338,— • Nog beschikbaar: € 251.480,— • Verwachte kosten-overschrijding: € 1.170.857,—

2013	1 ^e kwartaal	2 ^e kwartaal
Status rapportage	Rood Opleverdatum wordt 1 ^e kwartaal 2014 (was mei 2013) Prognose kosten-overschrijding: € 1,1 miljoen	
Activiteiten kwartaal	<ul style="list-style-type: none"> • Fase 1 deels afgerond • Opleverdocument fase 1 opgesteld t.b.v. komende afronding fase 1 • Beoordelen contractafwijkingen • Afstemming nutsbedrijven • Voorbereidingen fase 2 vrijwel afgerond 	
Planning uitvoering	April 2012 – 1 ^e kwartaal 2014	
Financiën	<ul style="list-style-type: none"> • Krediet: € 9.061.600,— • Verplichtingen aangegaan: € 3.299.597,— • Prognose te maken kosten: € 1.401.028,— • Saldo na aftrek prognose kosten: € -1.050.482,— • Nog beschikbaar: € 358.652,— 	

Bestuursrapportages 2011-2012

Berap 2011 (peildatum 1 juli 2011):

- Programma 1: Bereikbaarheid: Voortgang geboekt met N208
- Programma 4: N208 in voorbereiding
- Financiële afwijkingen Prestatievelden 1.3 en 4.1:
N208 fase 1 en 2. De aanbesteding is afgerond. Het Definitief Ontwerp is vastgesteld.
Het raadsbesluit over de financiering is genomen op 30 juni 2011. Uitvoering fase 1: november 2011 – medio 2012, fase 2 gereed: 1 januari 2013.
- Financiële afwijkingen Prestatieveld 1.4:
Conform het raadsbesluit van 30 juni 2011 ligt er een kunststopdracht N208 met een totaalbudget van € 250.000,—.
- Stand van zaken investeringskredieten:
-

Krediet	Raadsbesluit	Bedrag raming	Restant per 1 juli 2011	Stand van zaken
Herinrichting N208 fase 1 en 2	Raad 30 juni 2011	9.061.600	8.161.600	Technische voorbereiding augustus tot november 2011, aanvraag Kapvergunning september 2011, uitvoering fase 1: november 2011 – medio 2012, fase 2 gereed: 1 januari 2013.

Berap 2012 (peildatum 1 juni 2012):

- Programma 1: Bereikbaarheid: Voortgang geboekt met uitvoering reconstructie N208
- Programma 4: N208 volop in uitvoering
- Financiële afwijkingen Prestatievelden 1.3 en 4.1: Uitvoering N208 loopt
- Stand van zaken investeringskredieten:

Krediet	Totaalkrediet	Uitgegeven tot en met 2011	Uitgegeven 2012	Restant per 1 juni 2012	Stand van zaken
Herinrichting N208 fase 1 en 2	9.061.600	1.513.978	575.995	6.971.627	Begin 2012 is de uitvoering van de reconstructie gestart van de fase (2) Van den Endelaan. In de fase (1) Leidsestraat zijn de nutsbedrijven begin dit jaar begonnen met het verleggen en vervangen van kabels en leidingen. In september start in deze fase de reconstructie. Volgens de planning is het project begin 2013 gereed. Verder zijn er diverse budgetten, o.a. riolering, openbare verlichting, infrastructurale werken, van 2012, 2013 en 2014 etc. Ingezet voor de N208.
	-2.472.000	940.813	0	-1.531	

Programmabegrotingen 2011-2012 en Jaarrekening 2011Begroting 2011

Programma 1

Uitvoeren van het Hillegoms Verkeer en Vervoerplan

Het HVVP is vastgesteld en de middelen zijn daarvoor beschikbaar. In 2011 starten wij met de uitvoering van het plan conform de planning inclusief de reconstructive van de N208.

N208

In 2011 starten we met uitvoering van de herinrichting van het middendeel en zuidelijk deel van de N208. Gemotoriseerd verkeer, fietsers en voetgangers krijgen daarmee hun eigen plek op deze weg, zodat de kans op conflicten tussen deze weggebruikers wordt verkleind. In 2012 komen we tot besluitvorming voor de herinrichting van het noordelijk deel.

Programma 4

Bij het onderhoud van wegen gaan we bij reconstructies en herinrichtingen kijken of het aantal verkeersdrempels en verhoogde kruisingsvlakken als snelheidsremmende maatregel verminderd kan worden. De reconstructie van de N208, eerste fase (Van den Endelaan) wordt verder uitgevoerd en we maken een start met de tweede fase (Leidsestraat). Hierbij werken we integraal, waarbij riolering, groen en de weg zelf gezamenlijk worden aangepakt. Het energieverbruik van de openbare verlichting wordt verder verminderd.

Rente en afschrijving

Hogere rente en afschrijvingslasten wegens uitvoering nieuwe (GRP 2010-2015) en uitgestelde (N208) investeringen riolering.

Financiële begroting 2011

Soort investering	Omschrijving	2011	2012	2013	2014	Collegebesluit nodig (uitvoering 2011)
Maatschappelijk	Herinrichting N208 middendeel	- 1.494.000				Ja
Maatschappelijk	Herinrichting N208 zuiddeel	- 1.284.000				Ja

Hogere rente en afschrijvingslasten wegens uitgestelde (N208) investeringen riolering.

Jaarrekening 2011

Toelichting op de balans

Investeringen met maatschappelijk nut

De vermeerderingen in 2011 hebben betrekking op de herinrichting N208 (€ 702.000,—). ...

Specifieke uitkeringen	Saldo begin jaar	Toevoeging 2011	Onttrekking 2011	Saldo einde jaar
BDU N208	1.176.000			1.176.000

We hebben nog geen definitieve ISV2-beschikking ontvangen, wel uitstel voor het realiseren van de prestaties (projecten o.a. N208,...) Deze Brede Doeluitkering (BDU) is door de provincie in 2008 beschikbaar gesteld en wordt aangewend als de schop daadwerkelijk in de N208 gaat. Verantwoording over de besteding van de subsidie vindt plaats via de Sisa-verklaring.

Financiële toelichting op de programma's

Progr	Verklaring saldo apparaatskosten
1	Onvoorziene/ontwikkelingen op het gebied van ruimte kosten meer tijd dan begroot. (N208,...)

Stortingen reserves 2011

Pr.	Lasten	Begroting 2011	Begroting na wijziging	Werkelijk 2011	Omschrijving
4	Reserve kapitaallasten nw inv.	-1.547.000	-1.547.000	0	Reconstructie N208 (zie ook onttrekkingen)

Onttrekkingen reserves 2011

Pr.	Baten	Begroting 2011	Begroting na wijziging	Werkelijk 2011	Omschrijving

Krediet	Totaalkrediet	Uitgegeven tot en met 2010	Uitgegeven 2011	Restant per 31 dec 2011	Stand van zaken	Afgesloten per 31 dec 2011
Herinrichting N208 fase 1 en 2	9.061.600	807.610	706.368	7.547.622	Project in uitvoering	Nee
4.1	Reserve algemene investering	1.547.000	1.547.000	0		Reconstructie N208 (zie ook onttrekkingen)

Overzicht investeringskredieten

Begroting 2012

Programma 1
Uitvoeren van het Hillegoms Verkeer en Vervoerplan
De uitvoering van het HVVP en de reconstructie van N208 worden verder ter hand genomen.

Wij ronden in 2012 de uitvoering af van het middendeel van de N208 en komen tot besluitvorming over het noordelijke deel.

In 2012 ronden we de uitvoering van de herinrichting van het middendeel en zuidelijk deel van de N208 af. Gemotoriseerd verkeer, fietsers en voetgangers krijgen daarmee hun eigen plek op deze weg, zodat de kans op conflicten tussen deze weggebruikers wordt verkleind. In 2012 komen we tot besluitvorming voor de herinrichting van het noordelijk deel.

Programma 4

In 2012 gaan we verder met de integrale aanpak van de herinrichting van de N208. Hierbij worden ook bomen vervangen en nieuwe aangeplant. In totaal komen er 50 bomen bij.

Medio 2011 start de uitvoering van de tweede fase van de N208. In 2012 start de uitvoering van fase 1.

Financiële begroting 2012

Omschrijving	2012	2013	2014	2015	Collegebesluit nodig (uitvoering)
Uitvoering HVVP (N208)	-928.000			7.000.000	Ja

Bijlage 5 *Beeld opzet projectorganisatie*

Onderwerp	Inhoud en bron
Stuurgroep	<p>Doel:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De bestuurder informeren over de gang van zaken • Waar nodig bijsturen. <p>Samenstelling:</p> <ul style="list-style-type: none"> • wethouder Verkeer • ambtelijk opdrachtgever • programmaregisseur Ruimte • projectleider • juridisch adviseur • financieel consultant • civieltechnisch medewerker • teamleider Inwoner en Bestuur (voor onderdeel communicatie) • administratieve ondersteuning <p>Bron: Antwoorden op vragen raadsfracties 13 februari 2013 (VVD 1)</p> <p>De wethouder Verkeer (dhr. Van Griensven) maakt vanaf het begin deel uit van de stuurgroep. Vanaf 26 februari 2013 neemt ook wethouder Openbare Ruimte (dhr. Kleijheeg) deel. Wethouder Van Griensven stuurt daarnaast ook via inhoudelijke werkoverleggen (vergunningverlening, RO-procedures).</p> <p>Bron: Antwoorden op aanvullende vragen raadsfracties van 19-21 maart 2013 (CDA1 en BBH17)</p> <p>Wethouder Van Griensven heeft zijn wethoudersfunctie omstreeks 20 maart 2013 neergelegd en is op 18 april 2013 opgevolgd door de heer Ten Hagen.</p> <p>Positie directie:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 'De directie maakt geen deel uit van de stuurgroep of de projectgroep. De directie liet zich wel periodiek informeren over de stand van zaken. Daarbij werd de informatie vanuit de stuurgroep gebruikt en werd in werkoverleggen en plannings de stand van zaken besproken. Tot eind oktober (2012, BMC) waren er geen signalen van afwijkingen bij de directie binnengekomen.' <p>Bron: Antwoorden op aanvullende vragen raadsfracties van 19-21 maart 2013 (BBH4)</p>

	<p>Financiële beheersing:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 'De afspraak was dat in elke (in principe maandelijke) stuurgroepvergadering ook de financiële rapportage met de bestuurder werd besproken. Door agendatechnische oorzaken met name door de beperkte beschikbaarheid (twee dagen/week) van de externe projectleider is er niet elke maand een stuurgroepvergadering geweest.' • 'Vanaf februari 2012 tot oktober 2012 zijn er 4 financiële rapportages uitgebracht.' <p>Bron: Antwoorden op vragen raadsfracties 13 februari 2013 (VVD 17 en 18)</p> <p>Overig:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Er bestaat geen instellingsbesluit voor de stuurgroep. <p>Bron: Documentonderzoek en interviews</p>
<p>Projectgroep</p>	<p>Doel:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dagelijks aansturen project. <p>Samenstelling: Elke fase heeft een andere samenstelling gekend. Samenstelling nu:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ambtelijk opdrachtgever (teamleider Openbare Ruimte; heeft als enige tekenbevoegdheid) • twee civieltechnische medewerkers Openbare Ruimte • projectleider (extern) • juridisch adviseur (extern) • toezichthouder/directievoerder (extern) • medewerker communicatie (extern) • ondersteuning communicatie (team Inwoner en Bestuur) • ondersteuning financiën (team Ondersteuning) • projectmedewerker administratieve ondersteuning (uit team Ruimtelijke Ontwikkeling). <p>Bron: Antwoorden op vragen raadsfracties 13 februari 2013 (VVD 1)</p> <p>Overig:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Er bestaat geen instellingsbesluit voor de projectgroep. <p>Bron: Documentonderzoek en interviews</p>

Ambtelijk opdrachtgeverschap	<p>Het ambtelijk opdrachtgeverschap ligt aanvankelijk bij de beleidsafdeling, later bij de uitvoerende afdeling: Toemalige afdeling Beleid en Ontwikkeling is leidend. Vanaf kort voor de organisatiewijzing per februari 2012 wordt dit overgenomen door de beoogd programmaregisseur. Programmaregisseur Ruimte is ambtelijk opdrachtgever en tekenbevoegde. Bron: Antwoorden op aanvullende vragen raadsfracties van 19-21 maart 2013 (VVD1, PvdA1 en BBH3)</p> <p>Ontwikkelingen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De programmaregisseur is later vervangen (personele kwestie). Bron: Antwoorden op aanvullende vragen raadsfracties van 19-21 maart 2013 (PvdA16) • De beoordeling van het meerwerk gebeurt door de projectleider en de medewerkers in het projectteam. De ambtelijk opdrachtgever accordeert, maar volgt daarbij de technische advisering door de projectleider. Bron: Antwoorden op aanvullende vragen raadsfracties van 19-21 maart 2013 (BBH2) • In de organisatiestructuur die is ingevoerd in februari 2012 ligt het ambtelijk opdrachtgeverschap van projecten bij de teamleider waaronder het project valt. Bron: Antwoorden op aanvullende vragen raadsfracties van 19-21 maart 2013 (BBH3) • De directie maakt geen deel uit van de stuurgroep of projectgroep, maar laat zich wel periodiek informeren over de stand van zaken. Tot eind oktober 2012 geen signalen binnengekomen van afwijkingen. Bron: Antwoorden op aanvullende vragen raadsfracties van 19-21 maart 2013 (BBH4) • De projectleider heeft een hoeveelheid meerwerk ter discussie gesteld bij de aannemer. Daar had de eerste opdrachtgever nog geen kennis van. De tweede werd daarmee geconfronteerd in oktober 2012 en heeft daar toen melding van gemaakt. Bron: Antwoorden op aanvullende vragen raadsfracties van 19-21 maart 2013 (D66 1) • De ambtelijk opdrachtgever is gemandateerd tot het goedkeuren van meerwerk, maar wel volgens het 4-ogen principe. Bron: Antwoorden op aanvullende vragen raadsfracties van 19-21 maart 2013 (D66 2) <p>Situatie vanaf 1 november 2012: Het ambtelijk opdrachtgeverschap (en de tekenbevoegdheid) wordt vanaf 1 november 2012 gelegd bij de teamleider Openbare Ruimte. Bron: Antwoorden op aanvullende vragen raadsfracties van 19-21 maart 2013 (PvdA1 en BBH1)</p>
Opdrachtnemerschap	<p>De (ingehuurd) projectleider is gestart op 9 augustus 2010. In de periode daarvoor was sprake van advisering door bureau Verkeer & Milieu Consultancy. Bron: documentonderzoek en interviews</p> <p>De externe projectleider is per januari 2013 vervangen door een andere externe projectleider. Bron: Antwoorden op aanvullende vragen raadsfracties 19-21 maart 2013 (PvdA1)</p>

Bijlage 6

Bevindingen accountant

In deze bijlage geven wij de schriftelijke opmerkingen van de huisaccount van de gemeente weer, voor zover die betrekking hebben op de sturing en beheersing van het project N208.

In de Managementletter 2011 (brief Deloitte aan college van 23 december 2011) besteedt de huisaccountant van de gemeente aandacht aan het onderwerp Projectcontrol. Deloitte komt over de projectcontrol van het project N208 de volgende bevindingen:

- Wij constateren dat u de organisatie van het project op professionele wijze hebt aangepakt.
- Er is een projectorganisatie ingericht en er wordt een afzonderlijke projectadministratie bijgehouden.
- De projectleider is onder andere verantwoordelijk voor de projectbeheersing en er vindt periodiek monitoring plaats door middel van kwartaalrapportages over (de stand van zaken met betrekking tot) de uitvoering.

In de Managementletter 2012 (brief Deloitte aan college 8 november 2012) geeft de accountant aan aandacht te hebben besteed aan de bewaking/beheersing van de financiële voortgang van het project Reconstructie N208. Deloitte komt tot de volgende bevindingen:

- Er is binnen de (project)organisatie voldoende aandacht voor de bewaking/beheersing van de financiële voortgang.
- Via het aanbestedingsresultaat (design en construct) is er een vast budget afgesproken met de aannemer.
- De projectleider is verantwoordelijk voor de uitvoering en de tussentijdse budgetbewaking.
- Hiertoe is er eveneens maandelijks een vergadering van de stuurgroep, waarin de actuele financiële stand van zaken wordt besproken met een vooruitblik naar de toekomst.
- Maandelijks worden de belangrijkste risico's beoordeeld.
- Er is sprake van een afzonderlijke, specifiek voor dit project afgesproken, mandatering waarbij er een volmacht is afgegeven voor de vertegenwoordiging vanuit de gemeente.
- Geautoriseerde uitgaven in het kader van dit project worden op een specifieke kostenplaats geboekt en afzonderlijk bijgewerkt in een financiële voortgangsrapportage.
- Via kwartaalrapportages wordt de gemeenteraad tussentijds geïnformeerd over de gang van zaken.

In deze Managementletter 2012 signaleert Deloitte de volgende aandachtspunten voor dit project:

- **Autorisatie van interne uren ook door projectleider:**
De autorisatie van interne uren vindt plaats door de teamleider van de afdeling en niet door de projectleider. Aangezien de projectleider het beste zicht heeft op de werkelijk gemaakte uren verdient het aanbeveling om ook de projectleider hiervoor te laten autoriseren.
- **Kosten project en overige kosten scheiden:**
Wij hebben vernomen dat er bij de beoordeling van kostenfacturen geen goed onderscheid wordt gemaakt tussen kosten die betrekking hebben op het project en overige kosten die ten laste van een ander krediet zouden moeten worden gebracht (bijvoorbeeld riolering). Gevolg is dat het gehele bedrag ten laste wordt gebracht van het project, terwijl dit niet altijd terecht behoort te zijn.
- **Kosten meerwerk ramen:**
Er loopt een discussie met de aannemer over de oorzaken van vertraging en het bijbehorende meerwerk. In de financiële voortgangsrapportage, onderdeel prognose, is nog geen rekening gehouden met extra kosten als gevolg van de vertraging en het meerwerk. Wij adviseren om de mogelijke financiële gevolgen in beeld te brengen en te verwerken in de financiële voortgangsrapportage, **bijvoorbeeld door het uitwerken van verschillende scenario's.**
- **Verantwoordelijkheid voor verkrijgen en verantwoorden subsidie en naleven subsidievoorwaarden:**
Voor het project is subsidie ontvangen van de provincie. Het is niet goed duidelijk wie de verantwoordelijkheid heeft voor de subsidie en het zorg dragen voor het naleven van de subsidievoorwaarden. Wij adviseren hierover afspraken te maken en de verantwoordelijkheid te beleggen binnen de projectorganisatie.

Bijlage 7 *Financiële voortgangsrapportages projectleider voor stuurgroep*

In deze bijlage vatten wij de belangrijkste cijfers samen uit de financiële voortgangsrapportages van de projectgroep, over de periode 8 februari t/m 1 oktober 2012.

	2012					2013
	8 februari	28 maart	6 juni	15 augustus	30 oktober	24 januari
Totale beschikbare budget (A)	€ 9.061.600	€ 9.061.600	€ 9.061.600	€ 9.061.600	€ 9.061.600	€ 9.061.600
Totaal geraamde kosten: totaal van gerealiseerde uitgaven, openstaande verplichtingen en prognose nog te maken kosten (B)	€ 7.784.236	€ 8.731.395	€ 9.229.062 (foutje?, BMC)	€ 8.898.081	€ 9.944.319	€ 10.112.082
Saldo volgens BMC (C = A - B)	€ 1.277.365	€ 330.206	€ 250.096	€ 164.519	-/- € 882.719	-/- € 1.050.482
Totaal geraamde kosten (B) volgens rapportage	Gelijk aan B hierboven	Gelijk aan B hierboven	Gelijk aan B hierboven	Niet direct te zien in rapportage	Niet direct te zien in rapportage	Niet direct te zien in rapportage
Saldo C bestaat uit ruimte binnen	<ul style="list-style-type: none"> Onvoorzien/meerwerk aannemer Voorbereiding en toezicht Onvoorzien project 	<ul style="list-style-type: none"> Onvoorzien project 	<ul style="list-style-type: none"> Voorbereiding en toezicht Onvoorzien project 	<ul style="list-style-type: none"> Onvoorzien project 	Overschrijding op 'onvoorzien/meerwerk aannemer' van € 1.142.000, ruimte binnen voorbereiding en toezicht van € 49.975 en ruimte binnen 'onvoorzien project' van € 313.958	Claim op nutsbedrijven van € 120.000, overschrijding op 'onvoorzien/meerwerk aannemer' van € 944.177, overschrijding op 'voorbereiding en toezicht' van € 283.997 en ruimte binnen 'onvoorzien project' van € 145.395

Bijlage 8

Analyse brief aan raad van 6 februari 2013 over overschrijding van kosten

In deze bijlage proberen wij helderheid te bieden over de cijfers uit de brief aan de raad van 6 februari 2013, door deze te herordenen.

Fase 1: overschrijding budget en dekking

<i>Overschrijding</i>		
Meerwerk	€ 514.338	
Claim meerwerk door BAM	€ 288.000	
Totaal overschrijding		€ 802.338
<i>'Gewone' dekking</i>		
Positief saldo N208 in 2012	€ 121.480	
Voordeel bebording ANWB	€ 10.000	
Reeds gereserveerd in GRP	€ 250.000	
Overige kosten ten laste te brengen van GRP	€ 125.000	
Totaal 'gewone' dekking		€ 506.480
Saldo overschrijding minus 'gewone' dekking		€ 295.858
Dekking door claim op nutbedrijven		€ 120.000
Saldo indien claim op nutsbedrijven wordt gehonoreerd		€ 175.858

Fase 2

<i>Overschrijding</i>		
Meerwerk		€ 620.000

Fase 1 + fase 2

<i>Overschrijding</i>		
Meerwerk (€ 802.338 + 620.000)		€ 1.422.338
Totaal 'gewone' dekking		€ 506.480
Saldo overschrijding minus 'gewone' dekking		€ 915.858
Dekking door claim op nutbedrijven		€ 120.000
Saldo indien claim op nutsbedrijven wordt gehonoreerd		€ 795.858
Dekking overschrijding is mogelijk door	<ul style="list-style-type: none"> • Aanspreken aanbestedingsvoordeel van € 3,8 miljoen dat inmiddels is toegevoegd aan reserves • Budgetten van HVVP • Aanspreken algemene reserve 	

Bijlage 9

Interviews

We hebben achtereenvolgens de volgende interviews gehouden (zie voetnoot 10):

<i>Naam < verwijderd></i>	<i>Functie</i>	<i>Vorm gesprek</i>
	Projectverantwoordelijke en jurist Beiden bij BAM Wegen BV Regio West	Groepsinterview
	Gemeentesecretaris Directeur Bedrijfsvoering/concerncontroller	Groepsinterview
	Teamleider Ondersteuning	Interview met aanwezigheid van <naam verwijderd>, financieel medewerkster
	Portefuillehouder college (tot 20 maart 2013)	Individueel interview
	Projectleider (ingehuurd vanaf 1 januari 2013 en daarvoor ingehuurd als uitvoeringscoördinator vanaf 5 augustus 2011)	Gesprek met aanwezigheid van <naam verwijderd>, senior projectmanager en directeur SD + P
	Ambtelijk opdrachtgever tot december 2011	Individueel interview
	Wvd burgemeester Portefuillehouder college vanaf eind maart 2013	Groepsinterview
	Projectleider (ingehuurd van 9 augustus 2010 tot kerst 2012)	Gesprek met aanwezigheid van <naam verwijderd>, senior projectmanager en directeur SD + P
	Beleidsmedewerker Openbare Ruimte en lid projectgroep	Telefonisch interview
	Teamleider Openbare Ruimte (vanaf juli 2012) en tijdelijk ambtelijk opdrachtgever project (van 1 november 2012 tot januari 2013)	Individueel interview
	Ingehuurd programmaregisseur Ruimte en Openbare Ruimte, tevens ambtelijk opdrachtgever project (van januari tot 1 juli 2013)	Telefonisch interview
	Ambtelijk opdrachtgever in 2012 (van januari tot 1 november 2012, of korter: van 1 februari tot eind juli; hierover bestaat verschil van opvatting ¹⁶)	Telefonisch interview, in de fase van wederhoor

Daarnaast hebben wij een groepsinterview gehouden met een vertegenwoordiger van elke raadsfractie.

¹⁶ Tussen de schriftelijke antwoorden van het college op raadsvragen (zie bijlage 5 van dit rapport, onder Ambtelijk opdrachtgeverschap) en betrokkene.