



Haarlem

Reageren
rekenkamercommissie@haarlem.nl

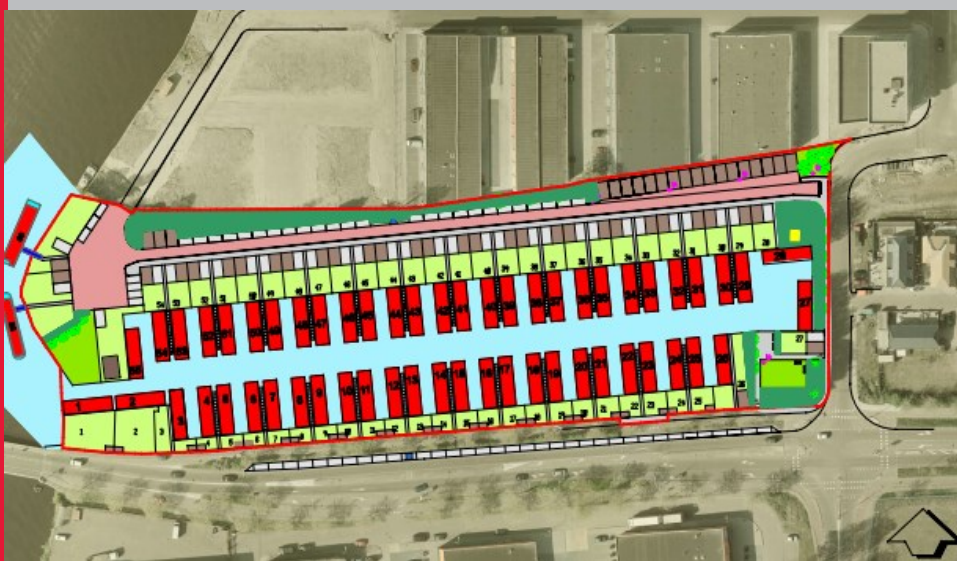
Meer informatie
www.haarlem.nl

Vragen
023 – 511 4885

Gemeente Haarlem • Rekenkamercommissie

Eindrapport

Project Waarderhaven - Publiek Leergeld



Rekenkamercommissie

Samenvatting

De rekenkamercommissie heeft op verzoek van de gemeenteraad onderzoek gedaan naar het project Waarderhaven, een complex project in het fysieke domein. Aanleiding voor het verzoek waren de steeds verder oplopende kosten van het project. In de Waarderhaven lagen 57 woonschepen dicht op elkaar waardoor de brandveiligheid onvoldoende was. Ook was er sprake van achterstallig onderhoud. De Waarderhaven kent al een lange geschiedenis en dit project heeft een lange aanlooptijd gehad voordat het werd opgestart. Door onduidelijkheid over de brandveiligheidsvoorschriften voor woonschepen, angst voor weerstand onder bewoners en verwachte hoge kosten duurde het tot 2008 voor het project van start ging. Daarna zou het nog tot eind 2014 duren voor ook de uitvoering zou beginnen. En ook de uitvoering duurde langer dan gepland. Door die lange doorlooptijd liep het project gedurende drie bestuursperioden, was er gedurende het project sprake van wisselingen in de personele bezetting, werd de gemeentelijke organisatie gereorganiseerd en kwamen gemeentelijke budgetten onder druk te staan.

De grote lijnen en mijlpalen van het project worden in het eerste deel van het rapport gepresenteerd. Vervolgens wordt ingegaan op aspecten als de financiën, de technische voorbereiding, de projectorganisatie, het risicomanagement, het omgevingsmanagement, de aanbestedingen en de betrokkenheid van de gemeenteraad. De rekenkamercommissie heeft daartoe vele project- en bestuurlijke documenten bestudeerd en heeft op basis van de eerste bevindingen interviews gehouden met vele betrokkenen. Op de meer technische aspecten heeft de commissie een second opinion gevraagd aan een externe deskundige. De rekenkamercommissie heeft de weergave van de feiten door middel van ambtelijke wederhoor voorgelegd aan de organisatie en heeft de reactie verwerkt.

De rekenkamercommissie constateert op basis van het onderzoek dat op veel aspecten van het project zaken zijn fout gegaan. De rode draad in de conclusies is dat de gemeente niet was toegerust voor haar taak. De aanbevelingen zijn er op gericht een verdere kwaliteitsslag te maken en te borgen. Voor deze borging is nadrukkelijk een externe component toegevoegd. De bestuurlijke reactie op de aanbevelingen en het nawoord van de rekenkamercommissie zijn in het rapport opgenomen.

Conclusies

1. Het toegekende budget was niet realistisch

Door het zogenoemde 'strategisch budgetteren' in de bestuursperiode 2006-2010 werden de posten voor de interne uren en onvoorziene kosten te laag begroot. Bestuurlijk werd besloten tot een lage interne urenopslag van 18% en lage begroting voor de onvoorziene kosten van 10%. Dit ondanks het feit dat er ook toen al van werd uitgegaan dat het een zeer complex project zou zijn. De uitvoering ging van start met een incomplete begroting en de financiële tegenvallers waren daarmee op voorhand ingebouwd.

2. De organisatie van het project was niet adequaat

Hierdoor duurde de voorbereidingsfase veel langer dan gepland met bijbehorende hogere kosten. Ook ging hierdoor de uitvoering van start met een bestek van onvoldoende kwaliteit dat later een belangrijke bron van de problemen bleek, was de administratieve organisatie niet op orde, was de projectorganisatie te informeel, was het risicomanagement ontoereikend en was

het omgevingsmanagement versnipperd.

3. De organisatie was in het bijzonder niet toegerust voor de rol van opdrachtgever
Hierdoor is de samenwerking in de uitvoering geëscaleerd waardoor doorlooptijd en de kosten verder zijn opgelopen. Er was sprake van onvoldoende reflectie bij de afweging van de aanbestedingsvorm en het contract, er waren onvoldoende interne uren beschikbaar om het project te begeleiden, het contractmanagement was niet effectief en de rolvastheid van de gemeente was onvoldoende.
4. De raad is na verloop van tijd niet meer realistisch, overzichtelijk en volledig geïnformeerd
De raad was na verloop van tijd niet goed meer op de hoogte van het financiële verloop van het project. De steeds weer andere presentatie van de kosten maakte het vrijwel onmogelijk de kostenontwikkeling te volgen.

Als alle punten tezamen worden genomen kan worden gesteld dat een deel van de extra kosten voor het project Waarderhaven niet waren begroot, maar ook niet vermijdbaar waren en dat het andere deel kan worden beschouwd als publiek leergeld voor *werken in regie*, dat is betaald als gevolg van een inadequate organisatie en bestuur. Over de verhouding tussen beide is, ook door de onderlinge samenhang, geen harde uitspraak te doen.

Aanbevelingen

De gemeentelijke organisatie is op het vlak van *werken in regie* nog volop in ontwikkeling en lerend. Voor het groot onderhoud is het afgelopen jaar een nieuwe werkwijze ontwikkeld. De effecten van de nieuwe aanpak kunnen door de rekenkamercommissie op dit moment nog niet worden overzien. De uitvoering van maatwerkprojecten of 'specials', zoals het project Waarderhaven, vallen ook buiten de raamcontracten voor groot onderhoud die in 2017 zijn aanbesteed. Om te voorkomen dat er in toekomstige complexe projecten onnodig veel leergeld moet worden betaald, moet de leercurve steiler worden en beveelt de rekenkamercommissie het volgende aan:

1. Investeren in interne kwaliteit.
 - a) Kies breed toegepaste methodieken (b.v. Integraal Projectmanagement voor projectmanagement) en voer die volledig door. Methodieken op papier alleen voldoen niet. Bewezen methodieken die ook door veel contractpartners (de markt) worden gehanteerd hebben de voorkeur boven zelf ontwikkelde methodieken, omdat dit de samenwerking vereenvoudigt. Een standaard methodiek heeft bovendien als voordeel dat kennis en training eenvoudig kunnen worden ingekocht.
 - b) Maak een plan voor gedegen kennisontwikkeling bij medewerkers, leidinggevenden én bestuurders m.b.t. aanbesteden, projectmanagement (risicomanagement), contractmanagement, omgevingsmanagement, technisch management en projectbeheersing. De marktpartijen waarmee de gemeente Haarlem samenwerkt zijn zeer professioneel en de gemeente moet als contractpartner een goede tegenspeler zijn. Borg de kennisontwikkeling door externe certificering van medewerkers en organisatie.
 - c) Vergroot het lerend vermogen van de organisatie door tussentijdse projectevaluaties bij grote en complexe (maatwerk-) projecten.

2. Verzakelijking projectaansturing

- a) Leg heldere administratieve en besluitvormingsprocedures en resultaatgerichte interne sturing binnen het fysiek domein vast en pas deze consequent toe. Dit voorkomt informele besluitvorming en draagt bij aan betere projectbeheersing. Tijdens de gehele looptijd van het project, dus ook tijdens de uitvoering, dient de projectdriehoek (bestuurlijk opdrachtgever-ambtelijk opdrachtgever en procesmanager) actief te zijn en tijdig beheersmaatregelen te treffen.
- b) Probeer in ruimere mate gebruik te maken van *past performance* bij aanbestedingen, b.v. door een abonnement op en toepassing van pastperformance.nl van het CROW. Dit wordt al door tientallen gemeenten gedaan.
- c) Voorkom informele informatie-uitwisseling in het omgevingsmanagement door alle vragen en verzoeken uit de omgeving te registreren en een reactietermijn vast te leggen. Maak de rolverdeling van de verschillende in de uitvoering betrokken partijen ook duidelijk aan de omgeving. Deze formalisatie zorgt voor duidelijkheid in het omgevingsmanagement en biedt de omgeving houvast.

3. Borging kwaliteit en verzakelijking door periodieke externe audits.

Door periodieke (jaarlijkse) externe audits op de dan lopende grote en complexe projecten moet de volledige en juiste toepassing van methodieken en kennis worden verifieerd. De raad heeft al eerder aanbevelingen van de rekenkamercommissie overgenomen ten aanzien van onder andere VTU, risicomanagement, contractmanagement en projectmanagement. De doorwerking hiervan op eigen kracht blijkt niet toereikend.

4. Eenduidige en tijdige informatievoorziening aan de raad.

Ontwikkel en hanteer een vast format voor de rapportage aan de raad over de financiën en de resultaten van de tussentijdse evaluaties van de grote en complexe projecten. Rapporteer ook aan de raad over de resultaten van de externe audits binnen het fysieke domein.

Inhoud

Samenvatting.....	1
Inleiding.....	5
Onderzoeksaanpak	6
Doelstelling en onderzoeksvraag.....	6
Onderzoeksmethodieken	6
Hoofdpijnen project Naar een brandveiligere Waarderhaven.....	7
Tijdbalk met mijlpalen	7
Financieel overzicht.....	10
Bevindingen	14
Financiën	14
Technische voorbereiding en bestek	15
Juridisch traject	16
Projectorganisatie en projectmanagement	17
Reorganisatie en werkwijze.....	19
Aanbesteding	20
Projectmanagement in de uitvoeringsfase.....	22
Risicomanagement.....	24
Omgevingsmanagement	25
Escalatie	27
Politieke en bestuurlijke druk.....	29
Gemeenteraad	30
Conclusies en aanbevelingen.....	32
Conclusies.....	32
Aanbevelingen.....	35
Bestuurlijke reactie	37
Nawoord.....	43
Geïnterviewde personen	44
Geraadpleegde bronnen.....	45
Bijlage Second Opinion.....	46

Inleiding

De geschiedenis van de Waarderhaven – een woonschepenhaven in het Noorder Buiten Spaarne - gaat terug tot in de jaren dertig van de vorige eeuw. De haven werd door de gemeente aangelegd en was bedoeld als voorlopige haven voor de rommelige woonschepen die men niet langer in het centrum van de stad wilde hebben. De Waarderpolder, het gebied waar de haven ligt, had behalve een woonwagenkamp geen woonbestemming. Het aantal schepen en bewoners fluctueerde over de jaren heen. Aan het eind van de Tweede Wereldoorlog was de haven bijna leeg, maar door de naoorlogse woningnood snel weer helemaal vol. Hoewel er ook voorzieningen en aansluitingen werden gerealiseerd, formuleerde de gemeente meer dan eens het voornemen de haven te sluiten of te ontruimen. Ook het (achterstallig) onderhoud is een terugkerend aandachtspunt. De aanleiding voor het laatste project voor groot en achterstallig onderhoud dat in 2015/2016 werd uitgevoerd, lag in de constatering van onvoldoende brandveiligheid door de brandweer rond het jaar 2000. Al daarvoor was er in de jaren tachtig van de vorige eeuw ernstige bodemverontreiniging geconstateerd.

Het project ging van start in 2008 en kende een lange doorlooptijd en steeds hoger oplopende kosten. Die kostenontwikkeling vormde voor de gemeenteraad aanleiding de rekenkamercommissie te verzoeken de oorzaak daarvan te achterhalen¹. In dit rapport vindt u het verslag van dit onderzoek.

Het rapport is als volgt opgebouwd: Na de inleiding allereerst de onderzoeksaanpak met de centrale vraag van het onderzoek. Vervolgens worden de hoofdlijnen van het project chronologisch gepresenteerd en wordt het financieel verloop weergegeven. Daarna volgen de bevindingen van de rekenkamercommissie op elf aspecten van het project die van invloed zijn geweest op de kostenontwikkeling. Ten aanzien van de belangrijkste punten daaruit worden vervolgens conclusies getrokken en worden aanbevelingen geformuleerd. Daarna volgt de reactie van het college van Burgemeester en Wethouders en het nawoord van de rekenkamercommissie en tot slot de overzichten van geïnterviewde personen en geraadpleegde bronnen. Als bijlage is de second opinion van de externe deskundige opgenomen. De externe deskundige heeft op verzoek van de rekenkamercommissie nader onderzoek gedaan naar een aantal aspecten van het project.

¹ Motie Onderzoek Waarderhaven d.d. 17 december 2015.

Onderzoeksaanpak

Doelstelling en onderzoeksvraag

Hoofddoel van dit onderzoek is de oorzaken van de kostenontwikkeling van het project Waarderhaven te achterhalen. De rekenkamercommissie wil daarmee vooral nagaan of er lessen te trekken zijn voor toekomstige grote projecten van de gemeente Haarlem, om in de toekomst een dergelijke kostenontwikkeling te voorkomen is. De centrale vraag luidt:

Wat is/zijn de oorza(a)k(en) van de substantieel hoger uitgevallen kosten van het project Waarderhaven?

Daarbij werden subvragen gesteld ten aanzien van de contracten, het projectmanagement en de rol van de raad. Vanwege conclusies en aanbevelingen uit eerdere onderzoeken van de rekenkamercommissie, bijvoorbeeld naar Stadion Oostpoort, de Zijlpoort en Risicomanagement worden deze ook bij het onderzoek betrokken.

Onderzoeksmethodieken

Het onderzoek is gestart met het in kaart brengen van het projectverloop door middel van een uitvoerige documentenanalyse waarin projectplannen, vooronderzoeken, financiële overzichten, voortgangsrapportages, raadsstukken, raadsverslagen, contracten, bouwverslagen, brief- en emailwisselingen en tal van andere projectdocumenten zijn betrokken. Een overzicht van documenten is in dit rapport opgenomen. Het onderzoek werd bemoeilijkt door het ontbreken van een toegankelijk projectdossier. Het kostte daardoor veel tijd het projectverloop vast te stellen. De aandachtspunten uit de documentenanalyse zijn vervolgens getoetst in een reeks interviews met de bestuurlijk opdrachtgever, de ambtelijke betrokkenen, bewoners van de Waarderhaven en de belangrijkste uitvoerende partijen van het project. Aan deze interviews is door alle genodigden constructief meegewerkt. De commissie is hen daarvoor zeer erkentelijk. Een overzicht van geïnterviewden is opgenomen in dit rapport. Naast het toetsen van de eerste bevindingen van de rekenkamercommissie, is de geïnterviewden ook gelegenheid geboden eigen inzichten met de onderzoekers te delen. Daarna heeft de commissie de aangescherpte bevindingen op een aantal meer technische aspecten laten toetsen door een externe deskundige. Deze *second opinion* is opgenomen in de bijlage.

De rekenkamercommissie heeft het project niet gedetailleerd (van dag tot dag) gereconstrueerd. Dit was niet nodig voor een beoordeling van de kostenontwikkeling en gezien de lange looptijd van het project ook niet haalbaar. We willen benadrukken dat het onderzoek is gericht op de rol van de gemeente en niet op het functioneren of de kwaliteit van het werk van de externe partijen.

De rekenkamercommissie beziet in het onderzoek de periode 2008-2016.

Hoofdpijnen project Naar een brandveiliger Waarderhaven

In de Waarderhaven van de gemeente Haarlem liggen 57 woonarken dicht op elkaar. Al ruim voor de start van het project werd diverse malen vastgesteld dat deze situatie niet brandveilig is. Om die reden is in 2004 begonnen met de inventarisatie van knelpunten. De echte start van het project is de startnotitie in 2008, die werd opgesteld nadat het Ministerie van Binnenlandse Zaken de handreiking Brandveiligheid Woonschepen had gepubliceerd. Naast het realiseren van brandveiligheid was ook het inlopen van achterstallig onderhoud een hoofddoel van het project. Bij brandveiligheid horen de subdoelen bereikbaarheid voor de hulpdiensten en brandveilige ligplekken, bij het inlopen van achterstallig onderhoud horen de subdoelen het onderhoud van de kademuren en het op diepte brengen van de haven. De uit de hoofd- en subdoelen voortvloeiende werkzaamheden zijn samengebracht in een zogenoemde 'totaalaanpak' die bestaat uit onder andere:

- Verbeteren toegangsweg
- Aanpassing voorzieningen (brandkranen, meterkasten, kabels en leidingen)
- Reguleren grondgebruik, opstallen en tuintjes
- Bodemsanering
- Uitgraven en baggeren
- Kademuren en beschoeiingen

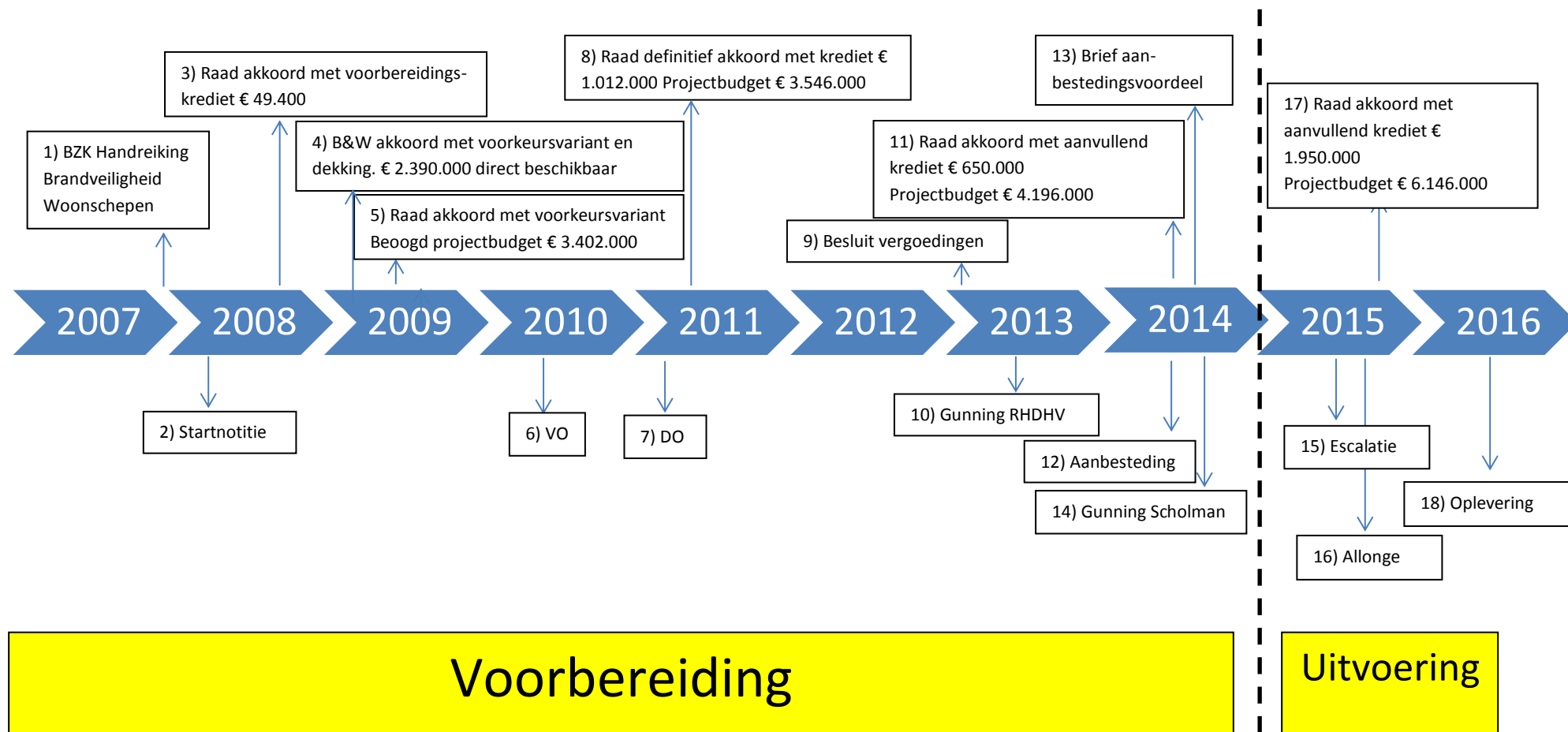
Door de combinatie van al deze werkzaamheden en het gegeven dat het project moest worden uitgevoerd terwijl de bewoners in de haven bleven wonen, is het een uniek en complex project.

Op de volgende bladzijde wordt in een tijdbalk de chronologie van het project weergegeven met daarin bestuurlijke en projectmatige mijlpalen. Vervolgens wordt het financieel overzicht weergegeven.

Tijdbalk met mijlpalen

In de schematische weergave van het project staan de tijdlijn met de jaartallen van de jaren waarin het project liep en daarbij verwijzingen naar de belangrijkste bestuurlijke (aan de bovenzijde) en projectmatige (aan de onderzijde) mijlpalen. De genummerde mijlpalen worden na het schema kort toegelicht. In dit schema wordt onderscheid gemaakt tussen de voorbereidingsfase en de uitvoeringsfase van het project, omdat de rol van de gemeente in deze twee fasen verschilt. In de voorbereidingsfase is de gemeente op vrijwel alle aspecten van het project zelf ook uitvoerend, in de uitvoeringsfase heeft de gemeente de rol van regisseur.

Tijdbalk van het project Waarderhaven



Toelichting mijlpalen

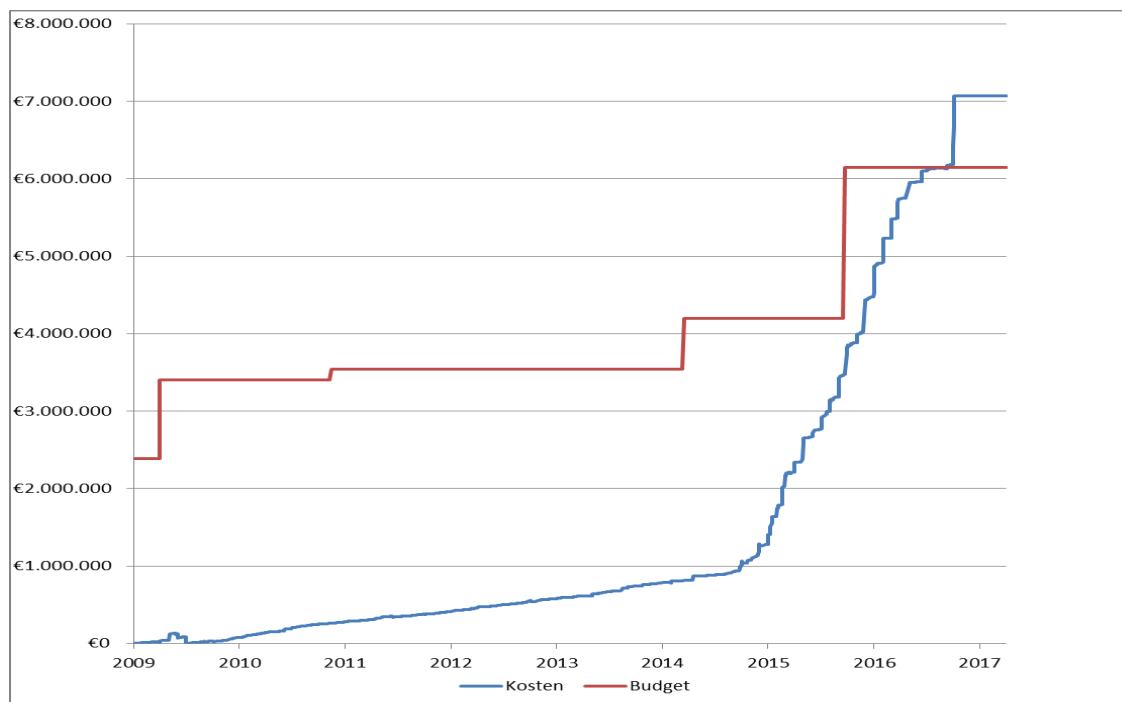
1. De regelgeving voor brandveiligheid van woonschepen is niet helder door het verdwijnen van de Woonwagenwet. Binnen de Woningwet is niets opgenomen over brandveiligheid van woonschepen. Daardoor is het onduidelijk welke gemeenteafdeling over de brandveiligheid van woonschepen gaat en wat tot de verantwoordelijkheid van de bewoners zelf gerekend kan worden. N.a.v. van een brief van de gemeente aan het Ministerie van BZK (2005), is het ministerie bereid een onderzoeksproject naar brandveiligheid te financieren. Dit resulteert eind 2007 in de Handreiking brandveiligheid woonschepen. De regels zijn daarmee helder geworden.
2. In maart 2008 wordt in het college de startnotitie Waarderhaven vastgesteld waarmee de projectorganisatie wordt ingericht en de initiatieffase van start gaat. Diverse afdelingen zijn betrokken en bewoners worden geïnformeerd en betrokken.
3. In november 2008 gaat de Raad akkoord met een voorbereidingskrediet van € 49.400,-
4. De voorbereidingen resulteren in maart 2009 in de B&W nota 'Naar een brandveiliger Waarderhaven, totaalaanpak'. Daarin worden 8 varianten gepresenteerd en een voorkeursvariant die ook de voorkeur van de bewoners heeft. Het college gaat akkoord met het voorstel. Het budget voor deze variant ad €3.402.000 is grotendeels gedekt t.w. € 2.390.000,-. Het project kan formeel van start gaan en dat deel van het budget komt daarmee beschikbaar.
5. De raad stemt in met de door B&W voorgestelde aanpak. Voor het niet gedekte deel ad € 1.012.000 gaat de raad akkoord met het plaatsing op lijst C (nieuwe wensen) van het Investeringsplan. Daarmee wordt ook dit deel van het budget als toegekend beschouwd.
6. In juni 2010 gaat het college akkoord met het voorlopig ontwerp (VO). Het VO wordt daarmee vrijgegeven voor inspraak.
7. Het college gaat akkoord met het DO.
8. Het vaststellen van het definitief ontwerp (DO) is een bevoegdheid van de raad. De raad stemt op 10 februari 2011 in met het DO en het krediet van € 1.012.000. Het projectbudget wordt op basis van voortschrijdend inzicht, aanvullend onderzoek en indexatie verhoogd met € 144.000 en stijgt daarmee tot € 3.546.000. De verhoging wordt gedekt uit reguliere middelen.
9. In maart 2013 gaat de commissie Bestuur akkoord met het geheime voorstel van het college over het budget dat beschikbaar is voor vergoedingen aan bewoners. De zekerheid van dit budget is nodig om met bewoners in onderhandeling te kunnen gaan over de vaststellingsovereenkomsten.
10. Inmiddels is het gemeentelijk apparaat gereorganiseerd naar *werken in regie* en is besloten om voor het begeleiden van het aanbestedingstraject, de directievoering en het omgevingsmanagement een ingenieursbureau in te huren. Na een onderhandse aanbesteding wordt de opdracht in juni 2013 aan het ingenieursbureau gegund.
11. Na beantwoording van veel technische vragen en een brief van de bestuurlijk opdrachtgever gaat de raad op 3 juli uiteindelijk akkoord met een aanvullend krediet van € 650.000. Aanleiding voor het aanvullend krediet is de actualisatie van het bestek door het ingenieursbureau waardoor de directieraming € 650.000 hoger ligt dan gebudgetteerd. Verklaringen voor de verhoging zijn: Een hoger VTU%, het hanteren van realistische prijzen, langere damwanden, meer tijdelijke voorzieningen voor bewoners en uitgaven voor de vernieuwing van NUTS-voorzieningen.

12. Nadat de vaststellingsovereenkomsten met bewoners rond zijn kan de niet-openbare aanbesteding met voorselectie worden gepubliceerd.
13. De inschrijfbegroting voor aanbesteding bedroeg € 3.200.000, de geselecteerde aannemer schrijft in met € 2.311.000. Het verschil, wordt in september 2014 met enige nuancering aan de raad gepresenteerd als aanbestedingsvoordeel.
14. Op 6 november 2014 wordt de opdracht formeel aan het aannemingsbedrijf de aannemer gegund, waarna het project eind 2014 in de uitvoeringsfase komt.
15. De uitvoering van het project verloopt al vanaf het begin niet soepel. Medio juli 2015 escaleert het project. Na verschillende gesprekken om de samenwerking te verbeteren volgen in juli een verzoek om uitstel van levering door de aannemer, in augustus een in gebreke stelling van de aannemer door de gemeente en in oktober een stillegging van het werk en een verzoek tot spoedplaatsopneming door de aannemer.
16. Dit resulteert na onderhandeling uiteindelijk in een allonge (een aanvulling op het originele contract). Aan de aannemer wordt hiermee meerwerk, (beperkt) extra werk en uitstel van oplevering toegekend. De nieuwe opleverdatum ligt in juli 2016.
17. Na aankondiging van een extra kredietaanvraag zonder bedragen in een brief (23 september 2015) en een mail (16 november 2015) van de bestuurlijk opdrachtgever aan de commissie Beheer en beantwoording van technische vragen, stemt de raad op 17 december 2015, bij behandeling van de Berap 3, in met een tweede aanvullend krediet ad € 1.950.000.
18. Het werk wordt in juli 2016 opgeleverd (afgezien van een paar werkzaamheden in het najaar).

Financieel overzicht

Voor het financieel overzicht wordt onderscheid gemaakt tussen de initiatieffase die ligt voor de formele start van het project en de voorbereidings- en uitvoeringsfase die na de start ligt. De initiatieffase loopt van maart 2008 (startnotitie) tot en met maart 2009 (B&W besluit). De dekking van de projectuitgaven was in de beginfase onduidelijk. Er werden vanaf maart 2008 wel kosten op het project geboekt, maar er was nog geen dekking. Het budget dat met het voorbereidingskrediet van € 49.900,- in november 2008 beschikbaar komt, is onvoldoende om de totale kosten van de initiatieffase volledig te dekken. Het tekort uit de initiatieffase van +/- € 130.000,- wordt in dit onderzoek verder buiten beschouwing gelaten. De rekenkamercommissie neemt als formele startdatum van het project het B&W besluit van 31 maart 2009. Vanaf die datum was een groot deel van het budget ad € 2.390.000,-, gedekt uit reguliere middelen, beschikbaar. Het benodigde krediet ad € 1.012.000,- wordt als toegekend beschouwd vanaf het moment dat de raad instemt met de voorkeursvariant en de plaatsing van het krediet op de wensenlijst voor het Investeringsplan op 11 juni 2009. In deze zin is de benaming 'startnotitie' verwarrend omdat het vaststellen hiervan niet samenvalt met de start van het project.

Grafiek 1 geeft de kosten en budgetontwikkeling in de periode april 2009 tot begin 2017 weer. Het budget bestaat uit reguliere middelen en de kredieten die door de gemeenteraad zijn toegekend. De 'sprongen' in de lijn van het budget zijn de budgettoekenningen.

Grafiek 1 Financiële ontwikkeling april 2009-begin 2017²


Duidelijk is dat in december 2015 de uitgaven het beschikbare budget dicht naderen, terwijl de uitvoering nog (lang) niet was afgerond, maar er nog wel grote verplichtingen openstonden. Eind 2016 wordt duidelijk dat ook het hogere budget niet voldoende is. Het budget is dan met € 286.000,- overschreden en voor 2017 wordt nog voor € 252.000,- aan kosten verwacht. Dit tekort wordt gemeld in het jaarverslag 2016. Daarnaast wordt er een voorziening getroffen voor de verwachte BTW-aanslag van maximaal € 383.000,-. Als ook die volledig wordt voldaan zijn de totale kosten van het project opgelopen tot € 7.067.826,-.

Kostenverhoudingen

In onderstaande tabel worden voor drie belangrijke kostencomponenten en het totaal het originele bedrag en het gerealiseerde bedrag gegeven. Ook de verhouding tussen kostensoort en bouwsom van € 3.551.488,- en de procentuele toename worden weergegeven.

Tabel 1. Kostenontwikkeling 2008-2016

	€ Origineel ³	€ Realisatie	% Bouwsom	Toename %
VTU	474.000	810.994*	23	72
Ingenieursbureau	198.200	494.135*	14	149
Aannemer	2.311.000	3.551.488*	100	54
Totaal project	3.402.000	7.067.826,-.**	n.v.t.	108

*2009-2016 **april 2009-2017

N.B. het totaal in de tabel is niet de som van de drie genoemde onderdelen. Er zijn nog andere kosten in het project.

² In de beginfase van het project vond een aantal correctieboekingen plaats waardoor de kosten neerwaarts worden bijgesteld. De rekenkamercommissie beschikt niet over nadere informatie.

³ Origineel VTU en projecttotaal: begroting bij eerste presentatie van de totaalaanpak in de raad in maart 2009, ingenieursbureau en aannemer: bedrag bij opdrachtverstrekking in respectievelijk 2013 en 2014.

De totale kosten voor het project nemen met een forse 108% toe. Op elk van de onderdelen van het budget sprake is van een groot verschil tussen raming en realisatie. De stijging manifesteerde zich weliswaar pas tijdens de uitvoering, maar is ook voor een (groot) deel al tijdens de lange voorbereidingsfase ontstaan. Het bedrag voor het ingenieursbureau voor directievoering, toezicht en omgevingsmanagement wordt gezien het moeizame verloop door de externe deskundige als reëel beoordeeld. De kosten voor VTU (interne uren) liggen veel hoger dan de originele 18% en zelfs boven de normaliter gehanteerde 25%. Dit kan worden verklaard door de lange doorlooptijd van het project. Overigens was de inhuur van het ingenieursbureau in het geheel niet geraamd en zou men verwachten dat door deze inhuur de eigen kosten (VTU) lager zouden uitvallen, doordat een deel van de geplande werkzaamheden niet zelf maar in regie door de externe partij werden overgenomen.

Aandelen kostensoorten in de kostenstijging

De uiteindelijke projectkosten liggen € 3.322.986 hoger dan in het allereerste voorstel. De volgende tabel laat zien welke onderdelen daaraan hebben bijgedragen.

Tabel 2. verdeling kostenstijging

Kostensoort	Bedrag toename	Aandeel
Aannemer	1.240.488	34%
Ingenieursbureau	295.935	8%
VTU	336.994	9%
Grondkosten buiten bestek	497.183	14%
Bewonersvergoedingen	126.540	3%
Overig inclusief BTW*	1.168.686	32%
Totaal kostenstijging*	3.665.826	100%

N.B. Onder voorbehoud. Gebaseerd op het bestand met boekingen op het projectbudget. Dit is niet altijd eenduidig.

* Kosten t/m 2017 overige posten t/m 2016

Ongeveer een derde van de hogere kosten bestaat uit extra betalingen aan de aannemer. Dit is het resultaat van de allonge (daarin werden onder andere de bedragen voor meerwerk en wijzigingen vastgelegd) en voor een klein deel extra meerwerk in de periode daarna. De moeizame uitvoering heeft ook de kosten van directievoering, toezicht en omgevingsmanagement voor het ingenieursbureau doen stijgen. En ook de eigen uren hebben een aandeel in de kostenstijging. Een groot deel van de grondstromen zijn buiten het bestek gehouden en waren niet separaat geraamd. De bewonersvergoedingen zijn in dit overzicht opgenomen, omdat deze in veel raadsstukken als extra kostenpost worden genoemd. In de bijlage van de B&W nota 'Naar een brandveiliger Waarderhaven, totaalaanpak' uit 2009 was echter in de indicatieve kostenraming al € 140.000,- voor het aanbrengen van schuren opgenomen. Overigens zijn in april 2017 nog niet alle bewonersvergoedingen uitbetaald. In restpost 'overige kosten' zitten ook de extra kosten gemaakt voor het onderhandelingstraject (begeleiding en juridisch advies) en extra inhuur voor de begeleiding van de uitvoering naar aanleiding daarvan, totaal ongeveer € 180.000,- en de BTW € 534.000,-.

Doordat de aanpak en de scope van de uitvoering tijdens het project werd gewijzigd, maar de gepresenteerde kostenraming niet, is het lastig het kostenverloop te volgen of te beoordelen. Ook uit de voorgangsrapportage van het project blijkt dit euvel. De uitputting van dekkingsbronnen wordt daarin gemonitord en verder het totaal budget en een lijst van niet begrote kostensoorten. Het

volgen van de originele kostenposten is met de voor rekenkamercommissie beschikbare informatiebronnen niet mogelijk.

Bevindingen

Na bestudering van de documenten en gesprekken met betrokkenen heeft de rekenkamercommissie op een aantal aspecten van het project aandachtspunten geïdentificeerd, die direct of indirect hebben bijgedragen aan de kostenontwikkeling. Ter verificatie is op een aantal meer technische aspecten het oordeel gevraagd van een extern deskundige gevraagd.

Op de volgende aspecten van het project zijn aandachtspunten geïdentificeerd:

- a) Financiën
- b) Technische voorbereiding en bestek
- c) Juridisch traject
- d) Projectorganisatie & projectmanagement
- e) Reorganisatie en werkwijze
- f) Aanbesteding
- g) Projectmanagement in de uitvoeringsfase
- h) Risicomanagement
- i) Omgevingsmanagement
- j) Escalatie
- k) Politieke en bestuurlijke druk
- l) Gemeenteraad

Deze aspecten worden hieronder besproken.

Financiën

Het projectbudget was vanaf het begin niet toereikend.

De kostenramingen waren niet compleet en niet realistisch. De raming was niet compleet, omdat bijvoorbeeld kosten voor juridische advies (intern en extern) en directievoering niet waren voorzien. De raming was niet realistisch, omdat werd begonnen met vrij lage percentages voor VTU (interne uren voor Voorbereiding, Toezicht en Uitvoering) en onvoorzien, terwijl het project ook toen al als complex werd beschouwd. Betrokkenen geven aan dat voor een realistischer budget geen bestuurlijk draagvlak was. Er werd in die tijd gesproken over ‘strategisch budgetteren’: projecten laten beginnen met een krap budget om zo budgetdiscipline af te dwingen. Elke aanvullende financieringsbehoefte moest worden verantwoord. Dit wordt door diezelfde betrokkenen verklaard door tijdgeest in de periode waarin het project van start ging. Het was een periode waarin de gemeente Haarlem met grote tekorten kampte en er bezuinigd moest worden. De VTU zijn op aanwijzing van het college op 18% gehouden in plaats van de gebruikelijke 25%. Voor onvoorziene kosten is een standaard percentage van 10% gehanteerd, terwijl steeds over een complex project met onzekerheden werd gesproken. Verder is voor dit complexe project nooit een voorziening getroffen om tegenvallers op te vangen (zie ook onder h). Dit ondanks de vele onzekerheden. Ook is geen rekening gehouden met de mogelijkheid, dat de betaalde BTW over een deel van de werkzaamheden misschien niet kon worden gecompenseerd. In 2013, bij een gemeentebrede analyse, is dat risico bewust als afwezig ingeschat. Dit bleek een misrekening. Inmiddels is € 150.000,- aan BTW afgedragen en is een voorziening getroffen van € 383.000,- voor het resterende geschil met de Belastingdienst.

Kostenbeheer niet effectief.

De hoog oplopende kosten werden wel gesignaleerd, maar er werden geen beheersmaatregelen

getroffen. Zo was al in 2012 in het projectteam duidelijk dat de geraamde VTU te laag was, maar tot ver in het project werd gehoopt de overschrijding op interne uren te kunnen compenseren met meevallers op de andere begrotingsposten.

Vóór de reorganisatie in 2013 was externe directievoering niet voorzien, daarna werd die directievoering wel aanbesteed, maar werd (de indeling van) de begroting op dat punt niet gewijzigd. Verder werd niet voor alle extern uitgevoerde werkzaamheden formeel een opdracht verstrekt of de opdracht werd pas tijdens de uitvoering geformaliseerd. Overschrijding van de afgesproken prijs was ook niet uitzonderlijk. Dit is uiteraard niet te beoordelen voor de werkzaamheden waar geen formele opdracht voor was verstrekt.

Beperkt financieel overzicht.

Er is in het project sprake van beperkt financieel overzicht. Dat blijkt bijvoorbeeld uit:

- De ontvangen financiële overzichten zijn niet eenduidig ingericht en sluiten daardoor niet op elkaar aan. De verklaring hiervoor is dat de financiële inrichting van een project niet tijdens het project kon worden gewijzigd toen het project zelf en de gemeentelijke organisatie wel werden gewijzigd.
- In oktober 2014 werd aan de raad een aanbestedingsvoordeel van € 900.000,- gepresenteerd. Er worden weliswaar enige nuancerende opmerkingen bijgeplaatst, maar een realistische weergave ontbreekt. Op dat moment was al bekend dat van dit bedrag minstens € 710.000 euro niet vrij beschikbaar was. Dit blijkt uit de voortgangsrapportage van het ingenieursbureau. Voorafgaand aan de aanbesteding is er discussie tussen gemeente en ingenieursbureau over de hoogte van de kostenraming, deze paste niet binnen het projectbudget. Na verdere uitkleding van de raming en het uit het bestek halen van een aantal werkzaamheden en kosten was de raming voor de gemeente acceptabel. De inschrijfbegroting bedroeg toen € 3,2 mln. Het bedrag van de inschrijfbegroting is het bedrag waarvoor naar de verwachting de laagste inschrijver zou inschrijven. Het ingenieursbureau wijst de gemeente in een notitie op de risico's en dat het budget dat ondanks verlaging van de raming beschikbaar moest blijven voor de werkzaamheden buiten het bestek. Daar komt bij dat de directievoering niet was begroot en de VTU al boven budget waren.
- In de voortgangsrapportage van september 2015 verwacht de projectleiding dat er een aanvullend krediet nodig zal zijn van € 500.000,-. Korte tijd later blijkt deze inschatting veel te laag is en dat er € 1.950.000,- nodig is.

Technische voorbereiding en bestek

De technische voorbereiding van het project begon in 2008. De werkvoorbereider van de gemeente (extern ingehuurd) gaf verschillende bureaus opdrachten met betrekking tot onder andere archeologie, asbest, bomen, riool, aansluitingen, kosten, vleermuizen, bodem, baggerslib, steigers en damwanden. In totaal zijn dit ruim 20 losse opdrachten.

Op basis van de technische voorbereiding van de gemeente hebben achtereenvolgens twee ingenieursbureaus aan het bestek gewerkt. Een eerste bureau werd ingehuurd om op basis van deze verzameling bouwstenen een bestek te maken en de aanbesteding van de uitvoering voor te bereiden. Op dat moment nog met directievoering door de gemeente zelf. Na de reorganisatie in 2013 werd besloten ook de directievoering en het omgevingsmanagement uit te besteden. Dit werd

ook voor 2013 wel vaker gedaan, maar dan vanwege een intern tekort aan mankracht. Na de invoering van *werken in regie* was de gedachte ook meer verantwoordelijkheden bij het ingenieursbureau neerleggen. Het eerste ingehuurde bureau was hiervoor naar het oordeel van de gemeente geen geschikte kandidaat en daarop werd na een onderhandse aanbesteding het tweede ingenieursbureau ingehuurd. Zij kregen de voorbereiding met vele losse bouwstenen en het inmiddels opgeleverde bestek overgedragen. Het ingenieursbureau moest een kwaliteitstoets doen op het bestek met aandacht voor de integraliteit en heeft na analyse enkele onderdelen nader uitgezocht en verbeterd. Het bureau is niet gevraagd een *ontwerppreview* te doen. Het ingenieursbureau geeft al na korte tijd aan dat er zoveel onvolkomenheden in het bestek zaten, dat daarvoor meer tijd en een aanvullende opdracht nodig was. De actualisatie van het bestek leidde tot een hogere kostenraming en daardoor moest er aanvullend krediet worden gevraagd aan de raad.

De voorbereiding van het ontwerp wordt door diverse geïnterviewden en de externe deskundige als fragmentarisch gekenschetst. De voorbereiding was niet in één hand en dit heeft geresulteerd in bestek van onvoldoende kwaliteit. Dat bleek uit:

- Verschillende ontwerpen waren ontoereikend, b.v. van riool en steiger.
- Het bestek bevat omissies: b.v. het meegeleverde milieukundig bodemonderzoek was ontoereikend, het aantal benodigde containers is te laag.
- Het bestek is conform RAW-systematiek, maar in tegenstelling tot die werkwijze wordt er bijzonder vaak een ontwerp aan de uitvoerende partij gevraagd en zijn er erg veel verrekenbare posten. Beide duiden op een onvoldoende gedetailleerde uitwerking.
- Het geschreven deel van het bestek komt niet altijd overeen met de tekeningen, bijvoorbeeld bij het aantal toe te passen ankers.

De lage kwaliteit van het bestek vertaalde zich in de uitvoering in relatief veel meerwerkmeldingen. Over de prijs van het meerwerk werd zonder concurrentie onderhandeld, waardoor er minder druk was op de prijs. Het betrekken van andere leveranciers was wel mogelijk voor werkzaamheden die buiten de scope van het project vallen. Van deze mogelijkheid is zeer beperkt gebruik gemaakt. Tegelijkertijd werd in het najaar van 2015 de onderhandelingsruimte van de gemeente kleiner door de politieke tijdsdruk om het project zo snel mogelijk af te ronden. De externe deskundige heeft enkele onderdelen van het meerwerk onderzocht en constateert dat de prijzen op een aantal meerwerken 10 tot 30 procent hoger lagen dan uit eigen berekeningen volgt.

Juridisch traject

Er moesten in het project drie juridische hordes worden genomen die ieder de nodige tijd hebben gekost: 1) helderheid over de eigendomsverhoudingen in de haven, 2) de beleidsmatige keuze rond de wijze van regulering (huur of precario) en 3) de 57 individuele vaststellingsovereenkomsten, huurovereenkomsten en ligplaatsvergunningen tot stand worden gebracht. Dit moest gebeuren in een gebied dat door de gemeente jarenlang vrij ongereguleerd was gebleven en waarover de gemeente zich weinig bekommerde.

1) Eigendom.

Met betrekking tot de eigendomsverhoudingen was in eerste instantie onduidelijk van wie de grond en de opstallen rond de haven waren en of de aanwezige arken alle over een

ligplaatsvergunning beschikten. Een duidelijk beeld, zelfs over het aantal arken, bleef lange tijd uit, omdat de administratie bij de havendienst en vastgoed niet op orde was. Na enige tijd bleek er toch een dossier te zijn en bleken alle arken over een vergunning te beschikken. Ook werd vastgesteld dat de haven en de grond volledige eigendom van de gemeente zijn. Het eigendom van de schuren was in een aantal gevallen lastig vast te stellen, doordat sommige opstallen waren gesplitst van arken en soms werden (onder-)verhuurd.

2) Regulering tuinen.

Nadat het eigendom was vastgesteld en ook duidelijk was geworden dat het grondgebruik rondom de haven (de tuinen) vrij ongereguleerd en tegen een zeer lage prijs plaatsvond, moest de wijze van herregulering worden gekozen. In het verleden was er sprake van gebruikersovereenkomsten voor het gebruik van de grond. Voordat het project Waarderhaven werd er precario geheven. Intern werd in het projectteam lang gediscussieerd over een eenduidige beleidsmatige keuze en er werd extern juridisch advies ingewonnen. Uiteindelijk werd voor huur gekozen, omdat precario heffen op tuinen zich slecht verdraagt met de grondslag voor precario: belastingheffing voor het hebben van voorwerpen op of onder gemeentegrond. Met het besluit tot huur, werd ook ambtelijk opdracht gegeven huurovereenkomsten op te stellen.

Ook het te hanteren huurtarief is een discussiepunt: het tarief voor volkstuinten of het hogere tarief voor tuinen. Er werd uiteindelijk gekozen voor het tuingrondtarief, waarmee werd gekozen voor harmonisatie binnen de gemeente. Voor de huidige bewoners wordt sindsdien het op dat moment geldende tarief (€ 3,5 à € 4 per m²) jaarlijks geïndexeerd met het wettelijk maximum. Bij verkoop van de ark geldt voor de nieuwe eigenaar het dan geldende reguliere tuingrondtarief (De verwachting op dit moment is € 10 à € 13 per m²).

3) Vaststellingsovereenkomsten.

Om de uitvoering van het project mogelijk te maken moesten de door de bewoners geplaatste opstallen worden gesloopt. Om de medewerking te versnellen werd besloten de te slopen opstallen te vergoeden op basis van een onafhankelijke taxatie. De waarde en dus de vergoeding konden per ark verschillen. De taxaties vonden in 2012 plaats. In april 2013 werden de vaststellingsovereenkomsten opgestuurd naar de eigenaren van de arken en in juni volgt er een brief dat er voor eind augustus moet worden getekend. Dat deden 54 van de 57 eigenaren rond die datum.

Het was voor alle betrokkenen helder dat de aanbesteding van de uitvoering niet kon plaatsvinden voordat alles juridisch was geregeld. Zonder die zekerheid zou een van de bewoners met juridische instrumenten de uitvoering mogelijk stil kunnen laten leggen. In eerste instantie werd het juridisch traject gecoördineerd door een externe deskundige, later lag die taak bij de projectleider/procesmanager. Binnen de ambtelijke organisatie was sprake van inhoudelijke onzekerheid, waardoor discussies lang aanhielden en er geen knopen werden doorgehakt.

Projectorganisatie en projectmanagement

In de tijd dat het project werd opgestart tot het voorjaar van 2013 werkte de gemeente in projecten volgens de Twijnstra Gudde methode, die wordt beschreven in de Richtlijn Fysieke Projecten uit 2005. Conform deze handleiding was er een bestuurlijke opdrachtgever, een ambtelijk opdrachtgever en een ambtelijk projectleider (extern ingehuurd tot 2011, daarna in dienst van de gemeente). Zij

vormen samen de projectdriehoek. Verder was er een stuurgroep en een projectgroep met daarin vertegenwoordigers van alle betrokken afdelingen.

Uit de ontvangen verslagen en de gesprekken blijkt dat de projectorganisatie in de praktijk minder formeel was toegepast dan op papier:

- Niet alle door de methode voorgeschreven projectdocumenten blijken te bestaan. Het project begint met een startnotitie, een projectopdracht voor fase I en een projectplan voor fase II t/m IV. Voor fase II, III en IV zijn geen projectopdrachten gegeven.
- Lang niet alle geplande overleggen van projectgroep en stuurgroep vonden plaats en van niet alle overleggen werd verslag gemaakt. Na de reorganisatie in 2013 wordt er helemaal geen verslag meer gemaakt.
- De bestuurlijke verantwoordelijkheid lag niet bij de vakwethouder of de wethouder Grote Projecten, maar vanwege de brede scope van het project bij de burgemeester.
- Voortgangsrapportages werden in principe per kwartaal opgesteld, maar deze richtlijn werd niet consequent gevolgd. In 2012 ontbreekt de rapportage over het vierde kwartaal. In 2013 ontbreekt de rapportage over het tweede kwartaal, in 2014 de rapportages over het tweede, derde en vierde kwartaal en na het tweede kwartaal van 2015 zijn geen voortgangsrapportages meer opgesteld. Mogelijke verklaring hiervoor is de door ziekte uitgevallen procesmanager.
- Het projectdossier was ten tijde van het rekenkamercommissie-onderzoek niet op orde, veel opgevraagde documenten moesten worden gezocht.

Projectmanagement of projectbeheersing omvat onder andere het sturen op projectdoelen, tijdlijnen en budget. Voor alle drie kan worden gesteld dat de beoogde resultaten niet werden behaald en dat daarop niet of nauwelijks werd gestuurd of ingegrepen:

- Tijdlijnen werden overschreden en verschoven. Bij het opstellen van het projectplan in september 2009 werd nog uitgegaan van een realisatie vanaf juli 2010. De realisatie ging uiteindelijk pas in december 2014 van start. De planning werd steeds verschoven, omdat kritieke mijlpalen, zoals de grondregulering en afronden van vaststellingsovereenkomsten, niet werden gehaald. In de originele planning in de opdracht aan het ingenieursbureau wordt uitgegaan van aanbesteding in de zomer van 2013. Dit wordt uiteindelijk zomer 2014.
- Het budget bleek meerdere keren ontoereikend, ook al vanwege een incomplete raming. Over het budgetbeheer kan worden gesteld dat het totaal budget voor eind 2016 weliswaar niet werd overschreden, maar dat budgetten op onderdelen wel werden overschreden. De begrotingen werden niet bijgesteld na toekenning van de aanvullende kredieten, zodat het niet meer mogelijk was daarop te sturen.
- Wijzigingen in projectdoelen werden niet vastgelegd. Uit de verslagen blijkt niet dat belangrijke wijzigingen ter besluitvorming aan de stuurgroep zijn voorgelegd. Slechts één scopewijziging werd in de projectdocumentatie vastgelegd. Dat is eind 2013 als naar aanleiding van een beleidswijziging een actualisatie van het bestek nodig blijkt en er controleberekening voor de damwanden plaatsvindt. Het budgettair effect van deze twee formele wijzigingen is totaal € 18.000,-. Ook wordt het projectplan ondanks wijzigingen niet bijgesteld.

- Betrokkenen geven aan dat de tegenvallende resultaten werden besproken, maar als onvermijdelijk werden beschouwd. Dit werd geaccepteerd als gebruikelijk bij projecten. Er werd door de ambtelijk opdrachtgever of de stuurgroep niet ingegrepen op overschrijdingen of langlopende kwesties binnen het projectteam.
- In de voortgangsrapportage van 18 september 2015 staat:
'Momenteel escaleert het project in alle verhoudingen tussen de drie betrokken partijen (gemeente, het ingenieursbureau en de aannemer). Het project lijkt hierdoor op geld en tijd onbestuurbaar te worden.'

Reorganisatie en werkwijze

Tijdens de voorbereidingsfase van het project werd de beslissing tot reorganisatie van de afdeling genomen. Dit was van grote invloed op de uitvoering van het project, doordat de werkwijze bij grote projecten ingrijpend werd gewijzigd. Ook de wijze waarop de bestuurder bij het project betrokken was vormt een aandachtspunt.

Reorganisatie 2013

De reorganisatie van de hoofdafdelingen Wijkzaken en Stedelijke Projecten tot de hoofdafdeling Gebiedsontwikkeling en Beheer (GOB) in 2013 leidde tot een andere werkwijze bij projecten in het fysieke domein. Doel van de reorganisatie was een flexibeler organisatie en een structurele bezuiniging van € 1,6 mln. op personele kosten. Door de reorganisatie verdwenen of wijzigden functies als projectmanager, directievoerder, technisch medewerker en werkvoorbereider. Met de reorganisatie werd de oude formatie van Wijkzaken en Stedelijke Projecten met ongeveer 45 fte teruggebracht. De reorganisatie is mede gebaseerd op de invoering van *werken in regie*, waarbij uitvoerende taken worden uitbesteed. Een van die uitvoerende taken was de directievoering van projecten.

Om te beoordelen in welke mate een project in regie kon worden uitgevoerd, werden de lopende projecten in vier categorieën ingedeeld. Het project Waarderhaven viel in categorie 3: initiatief, definitie en ontwerp door gemeente (dit was immers al afgerond), voorbereiding, uitvoeringsbegeleiding en nazorg door één externe partij en uitvoering door één andere externe partij.

In 2013 hadden zowel procesmanager als (gedelegeerd) ambtelijk opdrachtgevers nog weinig ervaring met contractmanagement en de uitvoering van projecten in het fysieke domein. De voorbereiding van de blijvende medewerkers op de nieuwe functies en rollen was niet vóór de implementatie afgerond, en werd grotendeels daarna pas gestart.

Werkwijze bestuurlijke betrokkenheid

Bijzondere omstandigheid bij het project was dat de bestuurlijk opdrachtgever niet de portefeuillehouder was voor de uitvoerende afdeling, waardoor de vaste overleggen (staven) niet konden worden benut voor overleg en advisering. Afgesproken was dat de bestuurlijk opdrachtgever via de staf Economie en Cultuur (de bestuurlijk opdrachtgever was destijds tevens portefeuillehouder EZ) op de hoogte werd gehouden door middel van de stuurgroepverslagen. Uit de stukken ontvangen door de rekenkamercommissie is niet gebleken dat hiervoor stukken werden opgesteld of verslag werd gemaakt.

De ambtelijke organisatie geeft nadrukkelijk aan dat de bestuurlijk opdrachtgever benaderbaar was. Er was echter geen vast overlegmoment in de maand of in het kwartaal. De projectleider en/of de

ambtelijk opdrachtgever konden naar bevind van zaken contact opnemen per mail, whatsapp of telefoon. Indien nodig was er gelegenheid tot persoonlijk overleg. Voor deze overleggen of de besluiten die daar werden genomen werden er geen stukken ter voorbereiding opgesteld en er werd geen verslag gemaakt.

De bestuurlijk opdrachtgever heeft vooral een rol naar raad en omgeving gespeeld. Hij was niet betrokken bij het projectmanagement (zie ook onder *projectmanagement*). Aandachtpunten in het projectmanagement, zoals de overschrijding van het aantal gebudgetteerde interne uren (VTU), werden beschouwd als een ambtelijke aangelegenheid en uitvoeringskwesties.

Aanbesteding

Het project kent twee aanbestedingen: die van de ingenieursdiensten en die van de uitvoering.

Aanbesteding ingenieursdiensten

Voor de reorganisatie van 2013 zou alleen de uitvoering worden aanbesteed. Tussen 2008 en 2013 waren daarvoor door externe bureaus al vele voorbereidende onderzoeken gedaan en ontwerpen gemaakt en was er een bestek opgesteld. Dit gebeurde in opdracht van de technisch voorbereider onder leiding van de projectleider. Beiden waren in eerste instantie extern ingehuurd.

Nadat in 2013 was gekozen voor *werken in regie* werd voor directievoering, omgevingsmanagement en de begeleiding van de aanbesteding een ingenieursbureau ingehuurd. De aanbesteding van deze opdracht werd gedaan in de vorm van een meervoudig onderhandse aanbesteding. De eerste uitvraag aan de ingenieursbureaus werd mondeling gedaan, de formele uitvraag werd pas opgesteld nadat eerste offertes waren ontvangen en gesprekken hadden plaatsgevonden. Het ingenieursbureau kreeg geen integrale opdracht voor ontwerp en bestek, omdat een groot deel van dit werk al was gedaan. Het verbeteren van het bestek vormde wel onderdeel van de opdracht, omdat de gemeente twijfelde aan de integraliteit van het eerder opgeleverde bestek.

Aanbesteding uitvoering

Met betrekking tot de aanbestedingsvorm voor de uitvoering adviseerde het ingehuurde ingenieursbureau, vanwege de complexiteit van het project (m.n. door de omgevingscomponent), een onderhandse vorm te kiezen, liefst met een bouwteam. Dit geeft meer ruimte voor dialoog tijdens het aanbestedingsproces en meer ruimte om op samenwerking te selecteren en gezamenlijk de complexe opdracht verder vorm te geven. Ook de externe deskundige en een aantal geïnterviewden bevestigden deze visie.

De aanneemsom lag weliswaar onder de Europese drempels, maar vanwege intern beleid koos de gemeente toch voor een niet-onderhandse aanbesteding. Mede vanwege de beschikbaarheid van al het voorwerk wordt de uitvoering aanbesteed op basis van een standaard RAW-bestek onder UAV-89 (Uniforme Administratieve Voorwaarden). De UAV regelt de contractverhoudingen tussen opdrachtgever en aannemer. Dit is de traditionele benadering. De opdrachtgever schrijft in deze benadering gedetailleerd voor wat er moet worden gerealiseerd en hoe het moet worden uitgevoerd.

Box 1. UVA 89

UAV-89

In de UAV 89 (Uniforme Administratieve Voorwaarden uit 1989) worden de contractverhoudingen tussen opdrachtgever en aannemer geregeld. Het omvat bepalingen over onder andere de verplichtingen van beide contractpartijen, toezicht, oplevering, aansprakelijkheid, bevoegdheden, werkwijze en het meer- en minderwerk. De opdrachtgever (de gemeente) kan iemand aanwijzen om namens hem als directie op te treden. De directie oefent het toezicht uit op de uitvoering van het werk en op de naleving van de overeenkomst. De opdrachtnemer kan conform de UAV meerwerk, afwijkingen of twijfel aan het ontwerp op het werk melden bij de directie. Die kan binnen zijn mandaat hier zelf over beslissen of het besluit wordt met een advies voorgelegd aan de opdrachtgever.

De gekozen procedure was een zogenaamde ‘niet-openbare met voorselectie’. Dat houdt in dat na publicatie op Tendered ieder bedrijf dat zich geschikt acht, zich kan aanmelden. Daarna wordt door middel van voorselectie o.b.v. bedrijfsprofielen en referentieprojecten een vooraf bepaald aantal aannemers geselecteerd en uitgenodigd om daadwerkelijk in te schrijven op het project. Bij het project Waarderhaven werden aannemers ook uitgenodigd varianten voor de uitvoeringswijze in te dienen. Deze specifieke aanbestedingsprocedure is gekozen om alleen inschrijvingen te ontvangen van bedrijven met ervaring met deze specifieke werkzaamheden en om ruimte te bieden aan innovatie/creativiteit van aannemers. Om de ruimte voor varianten te benadrukken was er een inschrijfvergoeding beschikbaar.

De start van de aanbestedingsprocedure moest wachten op twee zaken: 1) het ondertekenen van de vaststellingsovereenkomsten van de bewoners en 2) het toekennen van een aanvullende krediet a € 650.000,- door de raad. Het eerste werd in 2013 gerealiseerd en het tweede in juli 2014.

In juni 2014 werd de inschrijving voor het werk op Tendered gepubliceerd. Na de voorselectie werden vijf bedrijven uitgenodigd, waarvan er uiteindelijk drie hebben ingeschreven. Volgens geen van de betrokkenen zijn er bijzonderheden te noemen rond het verloop van de aanbestedingsprocedure. De drie inschrijvers dienden ieder een aanbieding in op het bestek en een aanbieding met een eigen variant. De gemiddelde inschrijving op het bestek was €2,81 mln. en de gemiddelde inschrijving met een variant was € 2,68 mln. Het ruimte bieden voor een variant leverde dus voordeel op. De geselecteerde aannemer scoorde met zijn variant goed door de lage prijs (niet de laagste prijs) en een hoge beoordeling van zijn variant doordat alle woonboten in de haven konden blijven tijdens het project. Dat betekende minder overlast voor bewoners. Door de vooraf vastgestelde EMVI-criteria en wijze van beoordeling kwam de aannemer als winnaar uit de gunningsprocedure. Eenmaal gepubliceerd is de procedure bindend en is er geen mogelijkheid meer om er vanaf te wijken.

De inschrijving werd door betrokkenen als heel scherp beoordeeld. De prijs lag lager dan de inschrijfbegroting door toepassing van een variant (€ 0,4 mln.) en door de marktwerking ten tijde van de inschrijving. De externe deskundige beoordeeld de prijs als in die tijd realistisch gegeven de marktomstandigheden. Duidelijk is dat zowel in de stuurgroep van de gemeente als bij het ingenieursbureau er besef was van het effect van de marktomstandigheden (economische neergang)

op de inschrijvingen van aannemers. Het risico dat via meerwerk zou worden getracht extra inkomsten te genereren werd benoemd.

Projectmanagement in de uitvoeringsfase

Zoals beschreven vond voor de aanbesteding van het project een reorganisatie plaats binnen de gemeentelijke organisatie. Bij de invoering van *werken in regie* kwam proces- of contractmanagement in de plaats van projectmanagement. De rekenkamercommissie heeft als handleiding voor de nieuwe werkwijze een schematisch overzicht ontvangen (Proces: contractmanagement, opgesteld door Hiemstra & De Vries). Het omvat grofweg de volgende werkzaamheden: voorbereiding van de aanbesteding-aanbesteding-toezicht op uitvoering contract-oplevering. Het is een procesbeschrijving waarin de uitvoeringsfase één van de zeven processtappen is. In de uitvoeringsfase zijn vier rollen beschreven: de procesmanager, de gebiedsbeheerder, de technisch adviseur en de gebiedsverbinder. In de voortgangsrapportages is in de interne projectorganisatie geen gebiedsverbinder opgenomen.

De tijd die de procesmanager beschikbaar had, de rolverdeling en rolvastheid en de mate waarin de projectorganisatie toereikend was vormen punten van aandacht.

Beschikbare tijd

Met de reorganisatie in 2013 veranderde de rol van de gemeente in de uitvoering naar die van regisseur. Het project Waarderhaven was een van de eerste projecten van de gemeente in die nieuwe, kleinere rol, doordat ook directievoering en omgevingsmanagement werden uitbesteed. De tijd die de procesmanager per project beschikbaar had was beperkt. Dat blijkt uit het gegeven dat de procesmanager voor dertien projecten tegelijkertijd verantwoordelijk was. Wel liepen alle contacten tussen uitvoerende partijen en gemeente in principe via de procesmanager.

Het beeld over de benodigde inzet van de gemeente voor het project verschilde tussen gemeente en ingenieursbureau. In het plan van aanpak van het ingenieursbureau was de rol van de gemeente in de uitvoering groter dan de gemeente zelf dacht en omvatte o.a.: overleg met directie UVA, het nemen van financiële besluiten buiten het mandaat van de directie, betalingen doen en acties waarbij in UAV expliciet de opdrachtgever wordt benoemd. De externe deskundige geeft aan dat voor een dergelijk project, met een dergelijk contract de gemeente ook zelf nog 0,4 a 0,5 fte zou moeten inzetten.

Rolvastheid

Bij het *werken in regie* is het van belang dat alle betrokkenen de rollen met bijbehorende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden goed kennen en hier naar handelen. De opdrachtnemer zocht al na enkele maanden rechtstreeks contact met de opdrachtgever. Dat is bij deze contractvorm zeer ongewenst. De aanbevolen werkwijze is om de opdrachtnemer dan naar de directie te verwijzen. De directievoerder is immers de vertegenwoordiger van de opdrachtgever (=gemeente) op het werk. Het is van belang dat deze twee spelers met één mond spreken en rolvast zijn. De gemeente Haarlem voelde zich genoodzaakt deze gesprekken wél aan te gaan en toonde zich benaderbaar voor de aannemer. De strikte rolverdeling werd hiermee op diverse momenten losgelaten. Dit wordt door de externe deskundigen kritisch beoordeeld. De positie van de directievoerder is daarbij ondermijnd, want hij werd gepasseerd en was daardoor niet meer geloofwaardig. Ook vonden er driegesprekken plaats waarin de gemeente benadrukte dat goede samenwerking van beide partijen werd verwacht. Het ingenieursbureau kreeg daarnaast de opdracht

de aannemer 'aan zijn contract te houden'.

De rolverdeling was in de beginfase ook onvoldoende strak waar het extra bewonerswensen betrof. Die kwamen ook via aannemer en bestuurder het project binnen.

Meerwerk en meldingen

Bij de gekozen contractvorm is het gebruikelijk om het mandaat voor de directie laag te houden, omdat het werk al gedetailleerd is uitgewerkt. Hoe kleiner het mandaat voor de directie, hoe eerder een verzoek aan de opdrachtgever zal moeten worden voorgelegd. Het mandaat van de directievoerder bedroeg € 5.000,- en dat betekende dat hij veel zaken aan de gemeente moest voorleggen. Het mandaat van de procesmanager bij de gemeente bedroeg ook € 5.000,-, wat betekende dat hij alle beslissingen ook aan de ambtelijk opdrachtgever (mandaat tot € 50.000,-) moest voorleggen.

Voor een vlotte uitvoering is het van groot belang dat de directie en de opdrachtgever de meldingen snel afhandelen. Zoals hiervoor al benoemd werd vanwege de lage inschrijving een bovengemiddeld verloop van meerwerkmeldingen verwacht. Achteraf kan worden gesteld dat ook de kwaliteit van het bestek heeft bijgedragen aan het aantal meerwerkmeldingen. Naast meerwerk werd, ook conform UAV, door de aannemer op een aantal punten twijfel t.a.v. de constructie of het ontwerp gemeld bij de directie. Dit betrof onder andere de damwanden, het riool, de steigers en de kwaliteit van de grond. Er werd hierdoor een groot beslag gelegd op de procesmanager, die daarvoor onvoldoende tijd beschikbaar had. Uit agenda's en actiepunten van het overleg tussen de gemeente en het ingenieursbureau blijkt, dat er al snel aandacht van de gemeente werd gevraagd voor een flink aantal zaken. Dit zijn grote en kleine zaken. Uitsluitsel werd niet altijd op korte termijn gegeven.

Als naar de aard van de meerwerkmeldingen in het overzicht, dat door het ingenieursbureau tot in oktober 2015 werd bijgehouden, wordt gekeken, kan onderscheid worden gemaakt in grofweg 4 categorieën van oorzaken: onvoorzien (tegenvallers), het bestek (door lage kwaliteit), aanvullende wensen van bewoners of gemeente en overig. Tot en met oktober 2015 tellen de onvoorziene kosten op tot ongeveer € 86.000,-. De kwaliteit van de bodem is altijd een grote onzekere factor waarvan het risico (meestal) door de opdrachtgever wordt gedragen, ondanks bodemonderzoeken. Zo ook in de Waarderhaven. Gezien de kennis over de mate van bodemverontreiniging is het daarom de vraag in hoeverre de kosten van sanering als onvoorzien moeten worden gecategoriseerd.

Projectorganisatie

Als de projectorganisatie wordt vergeleken met het bekende IPM-model⁴ (Integraal Projectmanagement), valt op dat omgevingsmanagement en contractmanagement niet intern waren voorzien, deze rollen waren toebedeeld aan het ingenieursbureau. Ook valt op dat er geen aandacht was voor projectbeheersing als discipline. Technisch management zou kunnen worden toegeschreven aan de technisch adviseur, als het een zelfstandige rol was geweest.

Tijdens de uitvoering is de methodiek van 'past performance' toegepast. Dat is een methode voor het beoordelen van de opdrachtnemer tijdens de uitvoering van de opdracht op de wijze waarop aan de contractuele verplichtingen wordt voldaan. De focus ligt daarbij op houding en gedrag. Rijkswaterstaat gebruikt de scores ook als criterium bij de selectie, maar het is nog niet juridisch

⁴ Bij IPM worden vijf gelijkwaardige rollen onderscheiden: projectmanagement, omgevingsmanagement, technisch management, contractmanagement en projectbeheersing. Dit model wordt onder andere bij Rijkswaterstaat toegepast op alle projecten.

beproefd. Een groep gemeenten in deelt de informatie onderling via een digitaal platform. Haarlem participeert niet in het delen van informatie en hanteert het ook niet als selectie criterium. Wel worden goed scorende aannemers uitgenodigd voor meervoudig onderhandse aanbestedingen, dat zijn relatief kleine opdrachten. De afrondende beoordeling voor het project Waarderhaven heeft nog niet plaatsgevonden.

Risicomanagement

Het project is opgestart in de periode vóór de invoering van de huidige risicomanagementmethodiek. Risicomanagement maakte wel deel uit van de destijds gehanteerde projectmanagementmethodiek. Al in een vroeg stadium, eind 2008, werd er voor het project Waarderhaven mee gestart. Eerst ondersteund door een extern bureau, later binnen de projectgroep als onderdeel van de voortgangsrapportages. Na het inhuren van het ingenieurbureau in 2013 werd het risicomanagement grotendeels aan het ingenieurbureau en later ook de aannemer overgelaten, al bleef de paragraaf risicomanagement op de juridische aspecten een (statisch) onderdeel van de voortgangsrapportages. Begin 2016 werd er ook intern weer naar de risico's gekeken. Toen werden voor het eerst ook nadrukkelijk uitvoeringsrisico's benoemd en het risico van niet-compensabele BTW, maar er werd wederom geen financiële vertaalslag gemaakt en geen voorziening getroffen.

Intern lag de focus in het risicomanagement op de juridische risico's. Er was in de periode tot aan de uitvoering geen aandacht voor de uitvoeringsrisico's ten aanzien van slib en bodem. Al voor de start van het project had de projectleider met verschillende experts binnen en buiten de gemeentelijke organisatie gesproken. Uit de verslagen van die gesprekken blijkt dat voor het slib de verwachting was dat die ernstig verontreinigd zou zijn en dat dat tot hoge kosten zou leiden. Ook van de bodem ten noorden van de Waarderhaven was bekend dat die ernstig verontreinigd was. Maar ook al eerder, in ieder geval al in 2004 en 1987, werden ernstige verontreiniging en hoge saneringskosten vastgesteld. Ook het college beschikte over die informatie. Zo wordt in 1990 besloten de leeflaag niet te vervangen in verband met het kostenaspect en ook in 2005 wordt een besluit over bodemsanering aangehouden. Het afgeven van de beschikking voor de sanering zou een uitgaven van € 1,25 mln. (voorzichtige schatting). Er is geen goede verklaring gevonden voor het gegeven dat deze informatie niet nadrukkelijk is meegenomen in de risicoanalyse van het uiteindelijke project.

De belangrijkste risico's uit de risicoanalyse van december 2011 waren brand, weerstand binnen de organisatie, weerstand bij woonbootbewoners en onvoldoende inzicht in afspraken met bewoners. Pas tijdens de uitvoering, na de eerste bodemvondsten en discussies over het bestek, komen uitvoeringsrisico's nadrukkelijker in beeld.

Aandachtspunten ten aanzien van het risicomanagement:

- Er is geen dynamiek. De top 5 van risico's blijft tussen december 2011 en september 2015 in de voortgangsrapportages gelijk, de beschreven beheersmaatregelen ook.
- Er is sprake van een sterke focus op de omgeving waardoor de uitvoeringsrisico's lang een blinde vlek lijken. Uitvoeringsrisico's stonden niet in de top 5 terwijl het punt van ernstige bodemverontreiniging eigenlijk geen risico was, maar een zekerheid. In de risicoanalyse van het ingenieurbureau is ook veel aandacht voor de omgeving en weinig aandacht voor uitvoeringsrisico's. Min of meer hetzelfde geldt voor de risicoanalyse van de aannemer.

Mogelijke verklaring hiervoor is dat deze analyses in gezamenlijke sessies met de gemeente zijn opgesteld.

- Merkwaardig is dat bij zowel het risico van weerstand binnen de organisatie, als het risico van weerstand bij bewoners, het bereiken van draagvlak respectievelijk draagvlak creëren of tot overeenstemming komen als beheermaatregel wordt genoemd. Dit lijkt een cirkelredenering. Een verdere detaillering ontbreekt.
- Er is vanuit de risicoanalyse, ondanks alle complexiteit en onzekerheid, geen financiële vertaalslag gemaakt naar de P&C-cyclus. Het financiële risico wordt wel benoemd in de voortgangsrapportage. Begin 2016 worden de resterende financiële risico's wel becijferd, maar ook dit heeft geen consequenties.

Omgevingsmanagement

In complexe projecten spelen vaak veel verschillende belangen. Om het project soepel te laten verlopen is het van belang om in een vroeg stadium in gesprek te gaan en te blijven met alle betrokkenen. Dit wordt omgevingsmanagement genoemd. De bewoners van de Waarderhaven worden door veel betrokkenen als een kritische en activistische groep beschouwd, die korte lijnen heeft naar de gemeenteraad. Mede vanwege deze kenmerken en het gegeven dat het project zich zeer direct in de leefomgeving van de bewoners zou voltrekken, werd veel belang gehecht aan omgevingsmanagement. Weerstand onder bewoners vormde een van de grootste geïdentificeerde risico's van het project. Bij het opstellen van het projectplan in 2009 was 'omgevingsmanagement' als begrip nog niet in de werkwijze geïntroduceerd, maar werden deze werkzaamheden gevat in het hoofdstuk Communicatie, Participatie en Inspraak.

Er werd een werkgroep van bewoners opgericht waarmee regelmatig overleg werd gevoerd, er waren informatieavonden en er waren vele informatiebrieven. Voorts was de projectleider in gesprek met alle individuele bewoners en de burgemeester vervulde een rol als bestuurlijk spreekbuis en aanspreekpunt. Uit de voortgangsrapportages en diverse interviews blijkt, dat de bewonersgroep zich goed bewust was van hun relatief sterke positie en hiervan gebruik maakte. Dat resulteerde er in dat de voorkeursvariant van de bewoners, niet de goedkoopste, werd gekozen voor de uitvoering.

Veel bewoners wilden lange tijd niet meewerken of zijn ondanks alle inspanningen nog steeds ontevreden over de werkwijze binnen het project. Ze voelen zich onder druk gezet om de vaststellingsovereenkomst te ondertekenen en voelen zich onheus bejegend door de gemeente. De vergoeding voor de opstallen, de getaxeerde dagwaarde, is naar hun mening laag en ver van toereikend voor vervanging van de schuren. Ze voelden zich gedwongen te tekenen voor verplichtingen ten aanzien van onderhoud die ze niet kunnen overzien⁵. Maar zonder voldoende handtekeningen gaat het project niet van start en wordt de eerste helft van de vergoeding niet overgemaakt. Later wordt zonder handtekening onder de huurovereenkomst de tweede helft niet uitgekeerd. Een bewoner maakt bezwaar en gaat in beroep, maar wordt door de rechter in het ongelijk gesteld.

De uitvoering ging onder dit gesternte van start. De vaststellingsovereenkomsten zijn dan wel getekend, maar de huurovereenkomsten nog niet. Begin 2017 hebben bijna alle eigenaren ook de

⁵ De ligplaatsvergunning legt de verantwoordelijkheid voor voldoende diepte in haven bij de bewoner en onzekerheid over de toekomstige huurprijs beïnvloedt de verkoopbaarheid van de arken.

huurovereenkomst ondertekend en de tegemoetkoming ontvangen. Maar ook na de oplevering van het werk zijn de negatieve gevoelens niet verdwenen.

Gedeelde verantwoordelijkheid

Vanaf eind 2013 werd het omgevingsmanagement gelijktijdig door verschillende partijen gevoerd. In de (voorbereiding van de) uitvoering werd het omgevingsmanagement grotendeels uitbesteed aan het ingenieursbureau en de aannemer. Het ingenieursbureau had hiervoor een omgevingsmanager aangesteld. Het omgevingsmanagement omvatte onder meer individuele gesprekken per ark waarin de werkzaamheden, fasering en individuele afspraken werden doorgenomen. Deze werden vervolgens schriftelijk vastgelegd en ter ondertekening aan bewoners toegezonden. Per ark werd een zogenoemd 'perceelsdossier' bijgehouden. Bewoners geven aan dat het ingenieursbureau zich strikt aan zijn opdracht hield en stond niet open voor bewonerswensen die door de gemeente niet vooraf waren overgedragen. De bewoners voelden zich hierdoor niet serieus genomen.

In de uitvoeringsfase lag ook een deel van het praktisch omgevingsmanagement bij de aannemer. Het ging daarbij om de praktische zaken per ark zoals de daadwerkelijke verplaatsingen en het af- en aansluiten van nutsvoorzieningen. Bij de aannemer was de uitvoerder tevens de omgevingsmanager en die werd ondersteund door een omgevingsconciërge.

Tegelijkertijd bleef de gemeente verantwoordelijk voor het omgevingsmanagement met betrekking tot de juridische component (de vaststellings- en huurovereenkomsten per ark). De procesmanager was bekend in de haven en bleef benaderbaar voor bewoners en ook de bestuurlijk opdrachtgever bleef tijdens de uitvoering spreekbuis en boegbeeld van het project naar de bewoners toe. Het kwam voor dat de bestuurlijk opdrachtgever tijdens een spontaan of gepland bezoek aan de haven toezeggingen deed om bezwaren van bewoners weg te nemen. Voorbeelden hiervan zijn de kwaliteit van de tuingrond en de wasvoorzieningen. Ook kwam het voor dat bezwaren van de bewoners via de gemeenteraad aan het college werden voorgelegd.

Hoewel de aannemer zijn werk inmiddels heeft afgerond, is het project nog niet afgerond. Zo zou de speelplaats nog worden vervangen, zou een ondergrondse vuilcontainer worden geplaatst en zijn door de gemeente ook bankjes toegezegd. Ook zijn er arken die schade hebben door de werkzaamheden die nog moet worden afgewikkeld en zijn er problemen met de drainage. Bewoners klagen erover dat de gemeente niet of pas na herinneringen reageert op mails of telefonisch contact.

Omgeving en meerwerk

Tijdens de uitvoering werd de directievoerder regelmatig (via de uitvoerder) geconfronteerd met claims van bewoners die door de gemeente in het verleden zouden zijn gehonoreerd, maar die niet waren vastgelegd of niet waren overgedragen aan het ingenieursbureau. Deze meerwerkmeldingen moesten worden beoordeeld en vaak worden voorgelegd aan de gemeente.

De rol van de uitvoerder in het omgevingsmanagement wordt door diverse betrokkenen bekritiseerd. Hij zou bewoners hebben gesteund of zelfs hebben aangemoedigd om aanspraak te maken op aanvullende werkzaamheden.

De externe deskundige constateert dat op het vlak van het omgevingsmanagement niet rolvast is gehandeld.

Escalatie

De kwaliteit van de technische voorbereiding zorgde voor vele meldingen door de aannemer. Besluiten daarop lieten soms op zich wachten. Dit zorgde op het werk voor frictie tussen directie en aannemer. Ook los daarvan zijn er signalen dat de 'klik' tussen de twee belangrijkste samenwerkingspartners op het werk, de directievoerder van het ingenieursbureau en de hoofdvoerder van de aannemer, ontbrak.

De opdrachtnemer bleek, wellicht gevoed door de ruimte die de gemeente bood, ook volhardend in discussies met de directie. De discussie rond de damwanden is daarvan een voorbeeld: De opdrachtnemer meldt dat hij twijfelt aan het ontwerp. De opdrachtnemer weigert zich vervolgens neer te leggen bij het besluit van de directie de damwand toch conform bestek uit te voeren. Aan beide zijden worden eerst leidinggevend en vervolgens externe deskundigen ingeschakeld voor extra berekeningen. Uiteindelijk worden de damwanden conform bestek uitgevoerd, maar is er wel vertraging opgetreden. De opdrachtnemer benadrukt slechts verantwoordelijkheid te kunnen nemen voor de uitvoering, maar niet voor het ontwerp. Dat is in deze contractvorm echter vanzelfsprekend. Door de discussie rond de damwanden loopt het project volgens de extern deskundige twee maanden vertraging op.

Het blijkt niet mogelijk de neerwaartse spiraal in de samenwerking te doorbreken. Vanaf medio juli escaleert het project.

- Op 13 juli 2015, aan de vooravond van de bouwvak, vraagt de aannemer per brief conform UAV uitstel van oplevering aan met aanspraak op bijbetaling. De opgegeven redenen hiervoor zijn: uitloop bij sanering en werkzaamheden nutsbedrijven en onduidelijkheid m.b.t. de kwaliteit van de grond. Verder is het besluit over de damwanden pas op 1 mei genomen en heeft ook het besluit over de steigers lang op zich laten wachten. De efficiency wordt hierdoor verminderd en de geplande fasering komt in gevaar.
- Partijen spraken af na de bouwvak deze kwestie weer op te pakken. Een op 18 augustus gepland overleg over het verzoek tot uitstel wordt verschoven naar 25 augustus.
- Op 24 augustus 2015 vindt er overleg plaats tussen het ingenieursbureau en gemeente.
- Op 25 augustus 2015 vindt overleg plaats tussen gemeente, ingenieursbureau en aannemer. De aannemer wordt in dat overleg formeel in gebreke gesteld vanwege het niet nakomen eerder gedane beloftes en niet naleving van procesafspraken. Afsproken wordt dat ingenieursbureau en aannemer diezelfde week nog om tafel gaan om een overzicht van openstaande inhoudelijke zaken te maken.
- Op 26 augustus 2015 reageert de directie per brief op het verzoek tot uitstel van oplevering. De directie is van mening dat de in het contract opgenomen bufferweken kunnen worden gebruikt om uitstel van oplevering te voorkomen. Bovendien is het ingenieursbureau van mening dat efficiencyverlies dubbel wordt geclaimd door de aannemer: een keer in het meerwerk en een keer in de vergoeding voor efficiencyverlies. Verder wordt de aannemer gewezen op zijn eigen aandeel in de vertraging door de aanhoudende discussies.
- Op 27 augustus 2015 vindt er overleg plaats tussen het ingenieursbureau en de aannemer. Daaruit volgt een overzichtslijst met beslispunten voor de gemeente. Deze lijst wordt per brief d.d. 2

september 2015 met de gemeente gedeeld met een voorstel tot spoedig overleg voor bespreking van de openstaande punten. De reactie van de gemeente op deze lijst heeft de rekenkamercommissie niet ontvangen.

Twee trajecten

In september gaan er twee trajecten door elkaar lopen: het contractmanagement, hoofdzakelijk uitgevoerd door het ingenieursbureau waarin de directie de aannemer 'aan zijn contract' probeert te houden en een rechtstreekse onderhandeling tussen gemeente en aannemer waarbij het ingenieursbureau niet betrokken is. Inmiddels was de procesmanager van de gemeente sinds medio juli wegens ziekte langdurig uitgevallen.

- Er loopt per brief een discussie tussen het ingenieursbureau en de aannemer over het verzoek tot uitstel tot oplevering.
- Op 30 september 2015 dient de advocaat van de aannemer een verzoekschrift tot spoedplaatsopneming in bij de Raad van Arbitrage voor de bouw. Motivatie: besluiteloosheid bij het ingenieursbureau en gemeente, onjuistheden in bestek en onderliggende documentatie. Besluiteloosheid zou volgens de aannemer blijken uit het uitblijven van een gewenste reactie op het verzoek tot uitstel van levering. Het ingenieursbureau heeft wel een overzichtslijst gemaakt, maar gemeente neemt geen besluiten. Hierdoor wordt volgens de aannemer de voortgang verder gefrustreerd. De aannemer geeft aan zijn bewijspositie te willen versterken voordat het werk stilvalt.
- Op 2 oktober belt de bedrijfsleider van de aannemer met de bestuurlijk opdrachtgever en in dat gesprek uit hij zijn zorgen over het verloop van het project. Ook dit is een voorbeeld van contact tussen opdrachtnemer en opdrachtgever buiten de directie om.
- Op 5 oktober 2015 doet de aannemer de gemeente een 'turnkey' aanbidding om het werk tegen een vaste prijs en met een vaste datum af te ronden. Hiermee was een extra vast bedrag gemoeid van € 1.656.000 om alle werkzaamheden af te ronden.
- Op 6 oktober vindt er overleg plaats tussen het ingenieursbureau en de aannemer waarin wordt aangekondigd dat de steigers uit het contract gehaald. (8 oktober werd dit per brief bevestigd). Aanleiding hiervoor was een bestekfout en de prijzige offerte die de aannemer hiervoor had ingediend.
- Op 7 oktober legt de aannemer het werk stil. De damwanden zijn verzakt en vervormd. De aannemer is van mening dat dit het gevolg is van een ontwerpfout. De directie is van mening dat er sprake is van een uitvoeringsfout. In de latere onderhandeling wordt geen vergoeding voor de herstelwerkzaamheden overeengekomen.
- Op 9 oktober een tweede stillegging van het werk. Hierover ontvingen wij slechts mondelinge informatie.
- Op 9 oktober vindt ook de spoedplaatsopneming plaats. De gemeente betaalt achteraf de helft van de kosten.

Onderhandeling naar allonge

Nadat de aannemer op 30 september een spoedplaatsopneming aanvraagt gaf de bestuurlijk

opdrachtgever in eerste instantie aan niet verder te willen met deze aannemer, maar dat bleek juridisch niet haalbaar zonder weer een nieuwe tijdrovende aanbesteding uit te schrijven en het oude contract af te kopen. Tegelijkertijd oefende de bestuurlijk opdrachtgever sterke druk uit om de uitvoering van het werk niet verder te laten vertragen en dus een arbitragezaak te voorkomen. Met een arbitragezaak zou het werk stil komen te liggen.

Om uit deze situatie te geraken werd op 9 oktober 2016 een adviesbureau benaderd. De bestuurlijk opdrachtgever had inmiddels opdracht gegeven om tot een constructie te komen waarbinnen met deze aannemer en met zo minder mogelijk vertraging de uitvoering kon worden afgerond. Daarop volgde een onderhandelingstraject (16 oktober – 6 november 2015) van drie gesprekken met de aannemer. De gespreksleiding was in handen van het adviesbureau en de gemeente werd juridisch bijgestaan door de stadsadvocaat. Ook waren er voorbereidingsgesprekken onder leiding van het adviesbureau waaraan ook het ingenieursbureau twee keer deelnam.

In de overleggen met de aannemer en zijn advocaat werd onderhandeld over lijsten met geclaimd meerwerk, wijzingen en de damwanden. De damwanden kwamen weer aan de orde nadat door werkzaamheden vervorming was opgetreden. De aannemer stelde zich in de onderhandeling hard op: een all-in deal en afronding van het project zonder het ingenieursbureau. Het uiteindelijke onderhandelingsresultaat: een vaste prijs en een beperkte rol voor het ingenieursbureau, werd in een allonge vastgelegd.

Box 2. Hoofdpunten Allonge

Hoofdpunten uit de allonge:

- Verhoging van de aanneemsom van € 2.311.000,- tot € 3.450.000,-
- Afspraken over nog te realiseren bewonersfaciliteiten.
- Damwand is na herstelwerkzaamheden conform bestek en tekeningen. Herstelwerkplan moet door ingenieursbureau worden goedgekeurd.
- Rol ingenieursbureau beperkt tot kwaliteitsborging.
- Nieuwe opleverdatum is 22 juli 2016.

In de allonge was nog een rol voorzien voor het ingenieursbureau als toezichthouder in de verdere uitvoering. Zij hadden immers alle kennis om de uitvoering te beoordelen. Bij het eerstvolgende gesprek tussen de adviseur, het ingenieursbureau en de aannemer na de totstandkoming van de allonge bleken de verhoudingen tussen het ingenieursbureau en de aannemer dermate slecht te zijn, dat werd besloten zonder het ingenieursbureau verder te gaan. De uitvoering mocht niet in gevaar komen. De resterende taken van het ingenieursbureau werden overgedragen aan andere partijen.

Politieke en bestuurlijke druk

De Waarderhaven was een politiek zichtbaar project. In vrijwel alle fasen en op veel facetten van project was er sprake de politieke en bestuurlijke druk op het project:

- In de startperiode van het project is ‘strategisch budgetteren’ een begrip. De gemeente Haarlem heeft te maken met financiële tekorten, mede door gebrek aan budgetdiscipline. De

nieuwe wethouder Financiën kiest er bewust voor projectbudgetten krap te houden en projectleiders te laten aankloppen voor extra budget.

- Bewonersbelangen kwamen via raad en college nadrukkelijk in beeld. De bewonersgroep van de Waarderhaven wist deze invloed te benutten. Dit noopte de projectorganisatie tot de nodige omzichtigheid: er was grote angst voor weerstand en juridische procedures. Voorbeelden zijn de tuingrond en de huurprijzen.
- De bestuurlijk opdrachtgever had in 2014 al een keer aanvullend krediet aan de raad moeten vragen en wilde dit liever niet nog een keer doen. Het goede nieuws van het aanbestedingsvoordeel werd snel gebracht, maar de forse tweede aanvullende kredietaanvraag kwam pas op het moment dat er een budgetoverschrijding dreigde. Veel van de kosten die in het bedrag zitten waren op dat moment al gemaakt of waren niet meer te vermijden, maar de uitgaven waren nog niet gedekt. Er was bestuurlijk weinig ruimte voor een realistisch beeld op de stand van zaken met betrekking tot de financiën.
- De bestuurlijk opdrachtgever geeft na de escalatie van het project herhaaldelijk het signaal af dat de voortgang van de uitvoering de allerhoogste prioriteit had, waardoor het juridisch afdwingen van de uitvoering van het originele contract geen optie meer was. Zoals al eerder gesteld, was dit van invloed op de onderhandelingsruimte van de gemeente.

Gemeenteraad

De gemeenteraad was zeer betrokken bij het langdurige project in de Waarderhaven. Op de besluitvormingsmomenten werd de raad actief geïnformeerd: bij de variantkeuze, het definitief ontwerp en de kredietaanvragen. Er werden voorafgaand aan deze besluitvorming ook vrijwel altijd kritische vragen gesteld en soms moties aangenomen. Ook werd de raad via de jaarlijkse investeringsplannen, jaarverslagen en bestuurlijke rapportages met percentages en kleuren (groen/oranje/rood) voor uitputting van budget en planning geïnformeerd over de voortgang.

- Tot en met 2013 was de kleur veelal groen, maar ook waren er oranje en rode smileys als gevolg van vertraging en ontbrekende dekking voor bewonersvergoedingen.
- In 2014 was er in de eerste bestuursrapportage een oranje smiley, omdat aanvullend krediet nodig is. Na toekenning van het krediet waren de smileys in de volgende bestuursrapportage weer groen, ondanks een overschrijding van de planning.
- In 2015 was in de tweede bestuursrapportage van september nog sprake van groene smileys op tijd en geld. De planning is dan ook al ruim bijgesteld tot december 2016. In de derde bestuursrapportage van december is het tweede aanvullende krediet ad € 1.950.000,- opgenomen. De verklaring bestond uit de vele onvoorziene omstandigheden en het ontbrekende budget voor bewonersvoorzieningen.
- In 2016 wordt in de tweede bestuursrapportage melding gemaakt van een geschil met de belastingdienst over de BTW. Dat betekende een financieel risico.

De raad stelt vooraf technische vragen, vraagt ook door bij de behandeling en draagt aandachtspunten aan. De raad stelt ook vragen naar aanleiding van signalen van bewoners en zorgt ervoor dat die elementen worden meegenomen. De vragen van de raad zijn steeds beantwoord.

Financiële informatie

Het was voor de raad moeilijk financiële overzicht te houden, omdat de informatie uit verschillende

documenten op dat vlak niet goed op elkaar aansloot door verschillende kostenindelingen en wijzigingen in dekkingen.

- Al in 2011, als bij het vaststellen van het DO het projectbudget met € 144.000,- wordt verhoogd is het financieel overzicht niet meer vergelijkbaar met dat uit 2009. Er wordt eerst ingedeeld in doelen (brandveiligheid, onderhoud, bodemsanering en herinrichting) en vervolgens in dekkingsbronnen (IP, MJP en voorzieningen). In een onderliggende kostenraming worden de kosten voor de vier doelen verder onderverdeeld in: uitgraven, beschoeiingen, verleggen kabels en leidingen, toegangsweg, gasmeterkasten, baggeren, steigers, grondwerk, sanering, verwijderen en aanbrengen van schuurtjes, onvoorzien en VTU.
- Bij aanvraag van het eerste aanvullende krediet wordt gesproken over VTU, Fasering en NUTS. Ook is er een indeling in voorbereidingskosten t/m aanbesteding en uitvoeringskosten. Beide sluiten niet aan op eerdere presentaties.
- In december 2015 worden n.a.v. het tweede aanvullende krediet twee overzichten gegeven. In het *overzicht van kosten, prognoses en dekkingen Waarderhaven* wordt onderscheid gemaakt tussen voorbereiding en uitvoering en verder diverse posten m.b.t. de grond, NUTS, inschrijfvergoedingen, VTU, vergoeding schuren, juridisch en onvoorzien. In het overzicht *Verdeling kosten van de aanvullende kredietaanvraag Waarderhaven* worden de extra kosten in een matrix weergegeven waarin kosten voor VTU en het ingenieursbureau om onduidelijke redenen worden opgeteld en verdeeld over zes kostenposten. Verder een drietal kolommen met extra bedragen voor de aannemer en kolommen voor de grondkosten, de vergoeding voor de schuren van bewoners en juridisch en onvoorzien. Het is onduidelijk aan wie de € 100.000,- voor het meerwerk in de buitenruimte of de onderzoekskosten die in de kolom voorbereiding zijn opgenomen toevallen. Ook deze presentaties sluiten niet aan op eerdere presentaties.

De raad is gedurende het project niet actief geïnformeerd over overschrijdingen op onderdelen van het projectbudget.

Conclusies en aanbevelingen

De aanleiding voor dit onderzoek was een verzoek van de gemeenteraad in reactie op de grote kostenstijgingen tijdens het project. De rekenkamercommissie wil met dit onderzoek antwoord geven op de centrale vraag: *Wat is/zijn de oorza(a)k(en) van de substantieel hoger uitgevallen kosten van het project Waarderhaven?* Met andere woorden: Hoe kon het gebeuren dat een project dat in 2009 van start ging met een budget van € 3,4 mln. in 2017 bijna € 7,1 mln. blijkt te gaan kosten? Daarbij zijn subvragen gesteld ten aanzien van de contracten, het projectmanagement en de rol van de raad, die in de beantwoording worden meegenomen.

Conclusies

1. Het toegekende budget was niet realistisch

Door het zogenoemde 'strategisch budgetteren' in de bestuursperiode 2006-2010 werden de posten voor de interne uren en onvoorziene kosten te laag begroot. Bestuurlijk werd besloten tot een lage interne urenopslag van 18% en lage begroting voor de onvoorziene kosten van 10%. Dit ondanks het feit dat er ook toen al van werd uitgegaan dat het een zeer complex project zou zijn. Binnen de gemeente Haarlem was het ook toen gebruikelijk bij complexe projecten 25% opslag voor de interne uren te hanteren.

De druk op het budget leidde er bijvoorbeeld ook toe dat de inschrijfbegroting voor de aanbesteding werd 'uitgekleed' om meer in lijn te komen met het beschikbare budget. Het gevolg hiervan was dat het budget niet langer alle voorziene werkzaamheden en kosten omvatte. De te verwachten kosten als gevolg van de ernstige bodemverontreiniging werden ondanks de in de organisatie aanwezige kennis onderschat. De uitvoering ging van start met een incomplete begroting en de financiële tegenvallers waren daarmee op voorhand ingebouwd.

2. De organisatie van het project was niet adequaat

Hierdoor duurde de voorbereidingsfase veel langer dan gepland met bijbehorende hogere kosten. Ook ging hierdoor de uitvoering van start met een bestek van onvoldoende kwaliteit dat later een belangrijke bron van de problemen bleek.

De kwaliteit was onvoldoende op onder andere de volgende vlakken:

• *De technische voorbereiding schoot te kort.*

Het voorbereidend onderzoek werd door een extern ingehuurde kracht georganiseerd en bestond uit ruim twintig externe onderzoeken en adviezen die los van elkaar plaatsvonden waardoor geen integrale benadering tot stand kwam. Het eerste ingenieursbureau kreeg de opdracht op basis hiervan een bestek te schrijven en het tweede ingenieursbureau kreeg de opdracht dit te toetsen, maar kreeg geen opdracht tot een ontwerppreview. Hierdoor ging de uitvoering van start met een bestek met fouten en omissies. Dat leidde tot meerwerkmeldingen, die weer leidden tot meerkosten, discussies en frictie. Het aantal 'echte' tegenvallers was overigens beperkt.

• *De administratieve organisatie was niet op orde.*

Er was en is sprake van gebrekkige dossiervorming (wat ook het rekenkameronderzoek belemmerde), van incomplete verslaglegging van belangrijke besluitvorming en van

onvoldoende financieel overzicht. Hierdoor was de organisatie niet 'in control' en drong de omvang van de dreigende budgetoverschrijding pas op het laatste moment door.

• *De projectorganisatie was te informeel.*

Hoewel de projectmatige werkwijze formeel was vastgelegd werd deze in de praktijk niet altijd gevolgd. Door de lange looptijd van het project waren er ook regelmatig personele wisselingen en waren niet alle inhoudelijke disciplines steeds aangehaakt. In de projectdriehoek (bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en projectleider) werd niet strak gestuurd op tijd, geld of mijlpalen. De bestuurlijke inbedding is voor kritiek vatbaar. Het project viel niet onder de 'vakwethouder' en aansturing en afstemming vonden door een 'open deurbeleid' informeel plaats.

• *Het risicomanagement was onvoldoende toegespitst op de complexiteit van het project.*

De risicoanalyse heeft niet geleid tot een goede inschatting van de risico's. Er was de eerste jaren een sterke focus op de omgeving en de juridische risico's. Daardoor werden de uitvoeringsrisico's, die veel hebben bijgedragen aan oponthoud en kosten, onderschat en pas in een latere fase onderkend. Het risicomanagement had veel weg van een exercitie op papier, waarin beheersmaatregelen te weinig concreet waren en veranderende omstandigheden niet tot aanpassingen leidden. Opmerkelijk is ook dat er vanuit het risicomanagement nooit een financiële vertaalslag is gemaakt naar een hogere begroting voor onvoorziene kosten of een voorziening.

• *Het omgevingsmanagement was versnipperd.*

Dit zorgde voor onduidelijkheid en wrijving bij en tussen bewoners, ingenieursbureau en aannemer. Bewoners hadden hierdoor te maken met meerdere aanspreekpunten met verschillende bevoegdheden. Bovendien gaf het ruimte voor 'bewonerswensen' die tot meerwerk hebben geleid.

3. De organisatie was in het bijzonder niet toegerust voor de rol van opdrachtgever

Hierdoor is de samenwerking in de uitvoering geëscaleerd waardoor doorlooptijd en de kosten verder zijn opgelopen.

Werken in regie vraagt van alle betrokken partijen grondige kennis over de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De keuze van de contractvorm, voor dit project een RAW-bestek onder UAV-89 voorwaarden, is zeer bepalend voor de samenwerking. In de bouw is dit, anders dan bijvoorbeeld in het sociale domein, met standaard bepalingen, contracten en systematieken sterk ingekaderd. Dit heeft in theorie als voordeel dat de contractpartijen weten waar ze aan toen zijn en heeft als consequentie dat er daarbinnen weinig speelruimte is.

Dat de organisatie onvoldoende was toegerust blijkt uit:

• *Er was gebrek aan reflectie bij de afweging van de aanbestedingsvorm en het contract.*

Vanwege de complexiteit van het project, maar ook vanwege invoering van *werken in regie* wilde de gemeente verantwoordelijkheden overdragen en ruimte bieden voor creativiteit. Het advies van het ingenieursbureau dat hierin voorzag, een bouwteam, werd niet gevolgd. Om praktische redenen koos de gemeente voor een openbare aanbesteding en een traditioneel

contract, maar bleef er tegelijkertijd ten onrechte vanuit gaan bepaalde verantwoordelijkheden te hebben overgedragen. De gekozen contractvorm had ook als nadeel dat het veel ruimte biedt tot meerwerk.

• *De begrote interne uren voor begeleiding van het project waren ontoereikend.*

Zeker toen al vroeg in de uitvoeringsfase bleek dat de kwaliteit van het bestek onvoldoende was en er in hoog tempo meldingen van groter en kleiner meerwerk binnenkwamen waarop moest worden gereageerd.

• *Het contractmanagement was niet effectief.*

De gemeente dacht dit onderdeel, 'de aannemer aan zijn contract houden', te hebben uitbesteed aan het ingenieursbureau en was er onvoldoende van doordrongen dat zij de rol van opdrachtgever samen met het ingenieursbureau moest vervullen. De gemeente nam, als eindverantwoordelijke, op cruciale momenten te weinig de leiding.

• *De rolvastheid van de gemeente was onvoldoende.*

Op verschillende momenten werd de strikte verdeling van verantwoordelijkheden doorkruist en hierdoor werd de positie van de directievoerder in het project ondermijnd. Dit bood ruimte tot lange discussies en ongewenste ruimte in onderhandelingen over meerwerk. De reactie van de gemeente op formele en minder formele stappen van de betrokken marktpartijen sloot niet aan bij de UAV-89. Het goed bedoelde open staan voor gesprekken met de aannemer en de focus op goede samenwerking hebben niet bijgedragen aan een voorspoedige uitvoering.

4. De raad is na verloop van tijd niet meer realistisch, overzichtelijk en volledig geïnformeerd

De raad was na verloop van tijd niet goed meer op de hoogte van het financiële verloop van het project. De steeds weer andere presentatie van de kosten maakte het vrijwel onmogelijk de kostenontwikkeling te volgen.

De kosten van een dergelijk project liggen weliswaar grotendeels in de uitvoeringsfase, maar al vrij vroeg kon worden vastgesteld dat bepaalde posten zouden worden overschreden waardoor uiteindelijk ook het totaalbudget niet toereikend zou zijn. Het woordenspel of er al dan niet sprake was van een *overschrijding* is ongewenst. Zeker bij de aanvraag het aanvullende krediet van € 1.950.000,- in december 2015 is het totaalbudget nog niet overschreden, maar is wel duidelijk dat het dan beschikbare budget volstrekt niet meer toereikend zou zijn voor de reeds aangegane verplichtingen. De tijdigheid van de informatie (het slechte nieuws) aan de raad kwam daarmee in het geding.

De berichtgeving over aanbestedingsvoordeel (het goede nieuws) was te positief en vond juist te snel en ondoordacht plaats. Hoewel gewaarschuwd door het ingenieursbureau over de kosten die buiten het bestek waren gelaten, werd de raad de indruk gegeven dat een aanzienlijk deel van deze € 900.000,- nog besteedbaar was.

Als alle punten tezamen worden genomen kan worden gesteld dat een deel van de extra kosten voor het project Waarderhaven niet was begroot, maar ook niet vermijdbaar was en dat het andere deel

kan worden beschouwd als publiek leergeld voor *werken in regie*, dat is betaald als gevolg van een inadequate organisatie en bestuur. Over de verhouding tussen beide is, ook door de onderlinge samenhang, geen harde uitspraak te doen.

Aanbevelingen

Binnen de gemeente Haarlem wordt in het fysiek domein onderscheid gemaakt tussen dagelijks beheer, groot onderhoud en ontwikkelingen. Het Waarderhavenproject valt onder het groot onderhoud en daarbinnen weer onder de maatwerkprojecten, die naast eenvoudiger en bulkonderhoud worden onderscheiden. In het gehele fysieke domein wordt in regie gewerkt en voor het dagelijks beheer is deze werkwijze in 2016 geëvalueerd en zijn verbeteringen doorgevoerd. Voor het groot onderhoud is ook een nieuwe werkwijze ontwikkeld die gericht is op zo kort mogelijke doorlooptijden, zo laag mogelijke maatschappelijke kosten en meer innovatie. Hiervoor zijn de raamcontracten in 2017 aanbesteed. De uitvoering van maatwerkprojecten of 'specials' valt buiten de raamcontracten voor groot onderhoud die in 2017 zijn aanbesteed. De gemeentelijke organisatie is op het vlak van *werken in regie* dus nog volop in ontwikkeling en lerend. Tegelijkertijd blijft er in het fysieke domein jaarlijks ruim € 60 miljoen omgaan. De effecten van de nieuwe aanpak kunnen door de rekenkamercommissie op dit moment nog niet worden overzien. Om te voorkomen dat er in complexe projecten onnodig veel leergeld moet worden betaald moet de leercurve steiler worden en beveelt de rekenkamercommissie het volgende aan:

1. Investeren in interne kwaliteit.

- a) Kies breed toegepaste methodieken (b.v. Integraal Projectmanagement voor projectmanagement) en voer die volledig door. Methodieken op papier alleen voldoen niet. Bewezen methodieken die ook door veel contractpartners (de markt) worden gehanteerd hebben de voorkeur boven zelf ontwikkelde methodieken, omdat dit de samenwerking vereenvoudigt. Een standaard methodiek heeft bovendien als voordeel dat kennis en training eenvoudig kunnen worden ingekocht.
- b) Maak een plan voor gedegen kennisontwikkeling bij medewerkers, leidinggevenden én bestuurders m.b.t. aanbesteden, projectmanagement (risicomanagement), contractmanagement, omgevingsmanagement, technisch management en projectbeheersing. De marktpartijen waarmee de gemeente Haarlem samenwerkt zijn zeer professioneel en de gemeente moet als contractpartner een goede tegenspeler zijn. Borg de kennisontwikkeling door externe certificering van medewerkers en organisatie.
- c) Vergroot het lerend vermogen van de organisatie door tussentijdse projectevaluaties bij grote en complexe (maatwerk-) projecten.

2. Verzakelijking projectaansturing

- a) Leg heldere administratieve en besluitvormingsprocedures en resultaatgerichte interne sturing binnen het fysiek domein vast en pas deze consequent toe. Dit voorkomt informele besluitvorming en draagt bij aan betere projectbeheersing. Tijdens de gehele looptijd van het project, dus ook tijdens de uitvoering, dient de projectdriehoek (bestuurlijk opdrachtgever-ambtelijk opdrachtgever en procesmanager) actief te zijn en tijdig beheersmaatregelen te treffen.

- b) Probeer in ruimere mate gebruik te maken van *past performance* bij aanbestedingen, b.v. door een abonnement op en toepassing van pastperformance.nl van het CROW. Dit wordt al door tientallen gemeenten gedaan.
- c) Voorkom informele informatie-uitwisseling in het omgevingsmanagement door alle vragen en verzoeken uit de omgeving te registreren en een reactietermijn vast te leggen. Maak de rolverdeling van de verschillende in de uitvoering betrokken partijen ook duidelijk aan de omgeving. Deze formalisatie zorgt voor duidelijkheid in het omgevingsmanagement en biedt de omgeving houvast.

3. Borging kwaliteit en verzakelijking door periodieke externe audits.

Door periodieke (jaarlijkse) externe audits op de dan lopende grote en complexe projecten moet de volledige en juiste toepassing van methodieken en kennis worden verifieerd. De raad heeft al eerder aanbevelingen van de rekenkamercommissie overgenomen ten aanzien van onder andere VTU, risicomanagement, contractmanagement en projectmanagement. De doorwerking hiervan op eigen kracht blijkt niet toereikend.

4. Eenduidige en tijdige informatievoorziening aan de raad.

Ontwikkel en hanteer een vast format voor de rapportage aan de raad over de financiën en de resultaten van de tussentijdse evaluaties van de grote en complexe projecten. Rapporteer ook aan de raad over de resultaten van de externe audits binnen het fysieke domein.

Bestuurlijke reactie



Haarlem

Gemeente Haarlem

Retouradres: Stadhuis, Postbus 511 2003 PB Haarlem

Aan de Rekenkamercommissie
T.a.v. I. Mulders

Datum 20 juni 2017
Ons kenmerk 2017/261952
Contactpersoon C. Hubers
Doorkiesnummer 023-511 3366
E-mail c.hubers@haarlem.nl
Onderwerp Rapport Project Waarderhaven-voor bestuurlijke wederhoor

Geachte leden van de RKC,

Met belangstelling heeft het college kennisgenomen van uw onderzoek, bevindingen en aanbevelingen in het rapport Waarderhaven. Het is duidelijk dat u veel tijd en energie hebt gestoken om ons een doordacht rapport te kunnen presenteren.

Het college wil u allereerst dankzeggen voor uw gedegen werk en laten weten dat wij uw bevindingen en aanbevelingen zeer serieus hebben genomen.

Het college herkent zich op hoofdlijnen in de weergave van de feiten in het rapport en heeft zoals gezegd aandacht voor uw conclusies en aanbevelingen. Wij trachten deze zo goed mogelijk toe te passen in de dagelijkse projectpraktijk. Voordat wij daar nader op ingaan willen wij een aantal zaken kort aankaarten waar u in uw rapportage aandacht aan schenkt.

De factor tijd

Waar het rapport naar ons idee weinig aandacht voor heeft is de buitengewoon lange doorlooptijd van het project. Het project is gestart in 2005 en gereedgekomen in 2016. Daarbij is buiten beschouwing gelaten dat er aan het project een hele lange tijd vooraf is gegaan aan de voorbereiding die nodig was. Omdat de Waarderhaven min of meer tot een soort van vrijplaats was geworden, met als gevolg brandonveiligheid, milieuverontreiniging, achterstallig onderhoud en annexatie van gemeentegrond. Wij kennen in Haarlem geen ander project dat zoveel jaren in beslag heeft genomen en waaraan zo lang ambtelijk en bestuurlijk is gewerkt. Dat maakt een project kwetsbaar.

In de lange looptijd van dit project zijn er meerdere wijzigingen in voorschriften, beleid en de organisatie geweest die hun invloed hebben gehad op het project. Zo zijn de eisen over archivering en de manier waarop wij als gemeente archiveren gewijzigd. Zijn er nieuwe mensen op het project gekomen en hebben bestuurlijke



veranderingen door wisselingen binnen de gemeenteraad en het college plaatsgevonden. Het risicomanagement is tussentijds ingevoerd en de prioriteiten binnen de gemeente zijn vaak met medeweten van het college anders gesteld. Wij zijn, mede naar aanleiding van het project Waarderhaven, ons daarvan meer bewust en nemen nu meer beheersmaatregelen op een langer lopend proces.

De BTW plicht

Pas later in de tijd, het project was toen al een paar jaar gaande, is bekend geworden dat we voor een deel van het project BTW plichtig zijn. In 2013, dus 8 jaar na aanvang van het project, is gebleken dat de belastingdienst van mening is dat een deel van de havenwerkzaamheden onder de btw verplichting valt. Nadien heeft er flinke discussie plaatsgevonden met de inspecteur omdat het college van mening is dat de haven in principe een openbare ruimte is waarbij de BTW gedeclareerd kan worden bij het BTW-compensatiefonds. Pas onlangs is deze discussie gesloten door daar een nadere afspraak over te maken met de belastingdienst.

De financiën

Aanleiding voor de start van het project was de brandonveilige situatie. De brandweer had aangegeven dat ingrijpen direct noodzakelijk was, maar uiteindelijk bleek het om een totale herstructurering te gaan. In de periode die voorafging aan het project is met de raad uitvoerig gediscussieerd over de risico's en de financiële gevolgen die dit project met zich mee zou brengen. De goedkopere suggestie om de publieke verantwoordelijkheid voor een nette, uitgebaggerde en gesaneerde haven bij de gemeente te leggen en de particuliere verantwoordelijkheid voor de brandveiligheid voor hun eigen boot –al dan niet gesubsidieerd- bij de eigenaren neer te leggen, is door de raad niet overgenomen.

Hoewel het project uiteindelijk veel duurder is geworden dan bedoeld is er nimmer gewerkt zonder beschikbaar raadskrediet. Pas nadat de raad daarvoor toestemming heeft verleend zijn er diverse malen extra uitgaven voor het project gedaan.

Sanering

Zoals u in de rapportage terecht stelt was van meet af aan duidelijk dat er sprake was van bodemvervuiling. Daarom zijn er aanvullende onderzoeken uitgevoerd om een kosteninschatting te kunnen maken voor de benodigde saneringswerkzaamheden. De onderzoeken bestaan uit het prikken in de bodem en via een grid beoordelen van bodemonsters. Bij de kostenraming is rekening gehouden met het feit dat onder de boten niet kon worden gemeten. Ondanks deze voorzorgsmaatregelen bleek de vervuiling toch ernstiger, wat tot extra kosten heeft geleid.

Projectorganisatie

U geeft in uw analyse aan dat er meerwerk zonder concurrentie plaatsvindt. Dat klopt voor zover het meerwerk onlosmakelijk met het werk is verbonden. Dat kan niet bij een andere aannemer worden neergelegd. Uitgangspunt zijn wel de prijzen verkregen uit de aanbesteding.



Risicomanagement

Gedurende de looptijd van het project zijn meerdere risicosessies gehouden. Tijdens de start van het project Waarderhaven werden de risico's niet afgeprijsd. Inmiddels is er wel een kentering in de werkwijze van de gemeentelijke projectorganisatie en worden bij complexe projecten zoals het herstel van de Buitenrustbruggen extra posten onvoorzien opgenomen om mogelijke risico's af te dekken binnen het projectbudget. Via het Narissysteem wordt dit zichtbaar vastgelegd. Waar de risicoreservering uit gedekt dient te worden is nog een punt van discussie omdat de reservering in het project een claim legt op de financieel beschikbare ruimte waardoor het totaal aan beschikbaar onderhoudsbudget kleiner wordt.

De rapportage van Arcadis

Het college heeft met interesse de bevindingen van Arcadis gelezen maar mist hierin wel de bespiegelingen van de werkwijze van het door de gemeente ingehuurde bureau Royal Haskoning DHV. Door een technisch onderlegd adviesbureau in te huren heeft de gemeente juist getracht een partner in huis te halen die de uitvoering van het werk zou kunnen begeleiden en haar voor onvoorziene gebeurtenissen zou behoeden.

Inmiddels zijn, met de ervaringen van onder meer dit dossier, verbeteringen in gang gezet, waarbij realistisch budgetteren uitgangspunt is en ramingen van werken scherper worden beoordeeld. Ook is de projectstructuur gewijzigd en heeft een procesmanager minder projecten aan te sturen zodat er meer aandacht voor de inhoud is. Daarnaast is er aandacht voor regulier overleg met het college en de projectorganisatie over de voortgang van projecten.

De aanbevelingen van de rekenkamer

1. Investeren in kwaliteit

Inmiddels wordt er bij aanbesteding van onderhoudsprojecten gewerkt met vaste partners voor de voorbereiding en uitvoering van groot onderhoudsprojecten. Met deze raamcontracten is de werkwijze beschreven inclusief de rollen van alle bij het project betrokken partijen. Daarmee wordt voorkomen dat onduidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is en staat een heldere projectstructuur vast. Daarnaast is en wordt geïnvesteerd in opleiding en training van alle betrokken medewerkers binnen de project organisatie. De lerende organisatie wordt gestimuleerd door middel van projectevaluaties. Het verdienmodel voor de partners zit hem niet op het project (éénmalig succes), maar op de kwaliteit van de dienstverlening gedurende de gehele looptijd. Een beschadigde relatie kan heel veel geld kosten.

2. Verzekelijking projectaansturing

a. Het streven is gericht op een resultaat gerichte sturing, met heldere kaders via een vastgestelde procesopdracht waarbij alle betrokken partijen, bewoners, college, raad tijdig en met de juiste informatie worden geïnformeerd, waarbij de procesdriehoek zoals genoemd in het rapport actief wordt ingezet. De gemeente moet aan het begin van de samenwerking met een partner deze kaders, projectdoelen en projectresultaten duidelijk meegeven aan de partners.



- b. Past performance (het meten en beoordelen van samenwerking) is geïntegreerd als sturingsinstrument binnen de projecten en als onderdeel van de totale dienstverlening. Op basis van slechte prestaties kan geëscaleerd worden. De gemeente Haarlem is één van de gemeentes die actief acteert in een platform dat ervaringen op dit vlak uitwisselt. Past performance kan alleen bij meervoudig onderhandse aanbesteding worden gebruikt en binnen de gemeente zijn er duidelijke richtlijnen met de raad afgesproken wanneer je bij voorkeur openbaar aanbesteedt. Voor een groot werk als de Waarderhaven is openbare aanbesteding een verplichting. Door de vaste raamcontracten is voor de meeste groot onderhoudsprojecten de aanbesteding duidelijk ingekaderd en vastgelegd.
- c. Uw voorstel alle contacten uit de omgeving vast te leggen is nog niet mogelijk al is daartoe wel een begin gemaakt. Er wordt inmiddels gewerkt met een communicatie adviseur in de projectteams die namens de gemeente de communicatie regisseert. Als gemeente hebben we bepaald dat als wij communiceren met de omgeving dat altijd namens de gemeente geschiedt. Bij de contractpartners voor de uitvoering van groot onderhoud is bepaald dat zij verplicht zijn een omgevingsmanager aan te stellen die de kaders ten aanzien van de communicatie bewaakt. Ook is er bepaald op welke wijze er gehandeld dient te worden. Tenslotte wordt er gewerkt met actief omgevingsmanagement inclusief registratie van stakeholders en kennen we het meldingen systeem Moor + .

3. Borging kwaliteit en verzakelijking door externe audits

Er wordt voor het einde van dit jaar een contract afgesloten waarbij audits zullen plaatsvinden op het kwaliteitssysteem van onze eigen projectorganisatie en de gecontracteerde partners voor groot onderhoud. Het is echter zeker de bedoeling dat de projectteams vooral ook zelf sturen op kwaliteit en controle ook om de gemeenteraad tijdig te kunnen informeren. Dit aspect is essentieel voor een regisserende gemeente.

Afgelopen jaren heeft de nadruk vooral gelegen op financiële controle en minder op het functioneren van interne processen. Inmiddels zijn er met opleiding en scholingstrajecten andere bewegingen in gang gezet om dat beter te laten verlopen . Het is onze bedoeling dat de uitvoering van projecten binnen de door de raad vastgestelde kaders wordt uitgevoerd en dat college en raad tijdig worden geïnformeerd. Dit zogenaamd geïnformeerd vertrouwen moet in de gehele bevoegdheden kolom vertaald worden dus tot en met de aannemer van het werk. In de werkwijze van de regisserende gemeente zijn hiervoor inmiddels voldoende waarborgen georganiseerd.



Haarlem

5

4. Eenduidige en tijdige informatievoorziening aan de raad

Geïnformeerd vertrouwen geldt hier ook. Raad wordt geïnformeerd als de door haar gestelde kaders (planning, kwaliteit, geld) overschreden dreigen te worden. Daarbij wordt zoveel mogelijk gebruikt gemaakt van de reguliere P&C momenten om daarmee een integrale afweging mogelijk te maken.

De raad wordt door de lijst grote projecten in de bestuursrapportage van financiële informatie voorzien. Inzicht in prognoses en risico's is iets anders, dat vraagt een aanpassing van de financiële administratie en behoeft een nadere uitwerking. Wij moeten ons hierover nader beraden om u vervolgens te informeren.

Tot slot

Op grond van het bovenstaande blijkt dat het college lering heeft getrokken uit uw onderzoek en de aanbevelingen ter harte neemt. Het college zal erop toezien dat de uitgezette koers standvastig wordt gevolgd in het vertrouwen dat procesgangen zoals gevolgd bij de Waarderhaven tot het verleden behoren.

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en Wethouders

De secretaris,
J. Scholten

de burgemeester
drs. J. Wienen

Nawoord

De rekenkamercommissie is verheugd te lezen dat de bevindingen en aanbevelingen door het college zeer serieus zijn genomen en dat het college zich herkent in de weergave van de feiten. De feiten waren in de ambtelijke wederhoor al eerder ter controle voorgelegd.

Voordat het college ingaat op de conclusies en aanbevelingen worden er zeven zaken aangekaart die de ontwikkeling van het project en/of de kosten toelichten. Twee van de zeven punten nopen tot een reactie:

1. Op blz. 2 van de collegebrief staat dat '....nimmer is gewerkt zonder beschikbaar raadskrediet'. De rekenkamercommissie stelt op blz. 32 dat het budget zeker zou zijn overschreden als de raad het aanvullend krediet van € 1.950.000,- eind 2015 niet zou hebben toegekend. De verplichtingen waren immers al veel eerder, grotendeels in 2013 en 2014, aangegaan. Het krediet werd op een zeer laat moment *tijdens* de uitvoering en onder grote tijdsdruk aangevraagd. Daardoor werd de raad voor een voldongen feit geplaatst omdat de verplichtingen al waren aangegaan.
2. Op blz. 3 van de collegebrief wordt verwezen naar de second opinion die in opdracht van de rekenkamercommissie heeft plaatsgevonden. Het college wijst op het ontbreken van een bespiegeling op de werkwijze van het ingenieursbureau. Zoals in de onderzoeksrapportage op blz. 4 van het rapport is gesteld, was het onderzoek reeds op voorhand niet gericht op het functioneren van de betrokken externe partijen. Het onderzoek was uitsluitend gericht op het functioneren van de gemeente. De opmerking van het college gaat ook voorbij aan de rolverdeling bij het werken in regie. De gemeente is als opdrachtgever ook bij 'werken in regie' eindverantwoordelijk voor de uitvoering. Het college is als bestuurlijk verantwoordelijke aanspreekbaar op alle activiteiten die externe partijen onder haar verantwoordelijkheid uitvoeren.

Dan de reactie van het college op de aanbevelingen. De thema's waarover de rekenkamercommissie aanbevelingen heeft geformuleerd staan niet voor het eerst op de agenda. Ook na eerdere rekenkameronderzoeken zijn door de gemeenteraad aanbevelingen overgenomen ten aanzien van kwaliteit, projectmanagement en raadsinformatie. De organisatie heeft getracht hier op eigen kracht verbetertrajecten aan te verbinden. Het onderzoek naar het project Waarderhaven duidt echter op onvoldoende resultaten van deze trajecten. Het vertrouwen dat de organisatie op eigen kracht de leercurve steiler kan maken is door het project Waarderhaven niet in positieve zin beïnvloed. Dat is de reden dat de externe borging in de vorm van methodieken, opleidingen, certificering en audits nadrukkelijk in de aanbevelingen is opgenomen.

De aanbevelingen van de rekenkamercommissie zijn concreet geformuleerd en vormen aanleiding tot concrete opvolging door het college. Een meer gedetailleerde reactie van het college bij de afdoening van de overgenomen aanbevelingen zal door de raad daarom goed moeten worden gewogen om te bezien of deze voldoende borging bieden om toekomstig publiek leergeld te helpen voorkomen.

Geïnterviewde personen

Dirk Blom	Jos Scholman BV
Thad van der Bruggen	RHDHV
Theo de Haan	Bewoner Waarderhaven
Cecile Hubers	Gemeente Haarlem
Gerben Korten	Gemeente Haarlem
Ruud Meijer	Gemeente Haarlem
Martijn van Minderhout	Gemeente Haarlem
Lajos Raves	Bewoner Waarderhaven
Bernt Schneiders	Gemeente Haarlem
Robbert Scholman	Jos Scholman BV
Ria Varkevisser	Bewoner Waarderhaven
Gerrit Westerveld	Brink Advies Groep
Iris Weverling	Bewoner Waarderhaven
Remy Zaagman	RHDHV

Geraadpleegde bronnen

Aanbestedingsdocumenten

Agenda's en actielijsten ingenieursbureau-gemeente

Bestuursrapportages 2009-2016

Briefwisseling gemeente – belastingdienst

Directieramingen en kostenramingen

Investeringsplannen 2009-2016

Jaarverslagen gemeente Haarlem 2009-2016

Financiële overzichten van boekingen op het project

Kadernota's 2009-2016

Past performance documenten

Projectopdracht fase I

Projectplan Waarderhaven

Projectplanningen

Mail- en briefwisselingen gemeente, ingenieursbureau, aannemer

Notities ingenieursbureau

Overzichten meerwerk en afwijkingen

Raadsstukken periode 2004-2016 en bijlagen

Risicoanalyses en rapporten Waarderhaven gemeente, ingenieursbureau, aannemer

Verslagen commissies en raad

Verslagen onderhandelingstraject 2015

Verslagen Stuurgroep Waarderhaven

Voortgangsrapportages Waarderhaven

Waarderhaven.nl

Bijlage Second Opinion

ONDERWERP
Second opinion Waarderhaven

PROJECTNUMMER
D04071.00276

DATUM
21-2-2017

ONZE REFERENTIE
079189172 B

VAN
Ella Karsemeijer

AAN
Inge Mulders

INLEIDING

De rekenkamercommissie (RKC) van de gemeente Haarlem doet onderzoek naar het project “Naar een brandveiligere Waarderhaven” waar de kosten en doorlooptijd flink zijn opgelopen. Doel van het onderzoek is het achterhalen van de oorzaken hiervoor. Dit memo geeft voor zover mogelijk antwoorden op de door de RKC gestelde vragen. De antwoorden dienen ter bevestiging en aanvulling op het reeds opgestelde feitenrelaas door de RKC “aanzet feitenrelaas bewerking na interviewsx (006)”. Het gaat daarbij met name om de kostenopbouw en ontwikkeling, de kwaliteit van het bestek en de aanpak van het contractmanagement. Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van de Dropbox omgeving waarin de RKC een groot aantal projectdocumenten ter beschikking heeft gesteld. In de tekst wordt met de bestandsnaam naar deze documenten verwezen.

In het navolgende wordt achtereenvolgens behandeld:

1. Kosten
2. Kwaliteit van ontwerp en bestek
3. Contractmanagement

1 KOSTEN, GEZIEN HET WERK EN HET BESTEK

1.1 Kostenverhouding aannemer – directie – extern – intern

- Zijn de kostenverhoudingen aannemer/ directie/ extern overig/ interne kosten redelijk?

Op basis van het bestand “Financieel per jaar o.b.v. boekingen.xlsx” is Tabel 1 samengesteld.

Omschrijving	Bedrag (in mio euro)	Percentage bouwsom
Aannemer	3.435	100
Directie	0.494	14
Externe kosten	1.193	35
Interne kosten	0.928	27
Grondstromen	0.629	-
Bewoners	0.084	-
TOTAAL	6.763	197

Tabel 1 Kostenverhoudingen

In een gemiddeld project (zie afwijkingen in o.a. organisatie in het genoemde feitenrelaas) met een werk van deze omvang, kan globaal uitgegaan worden van kosten voor directie en toezicht van circa 10 % van de bouwsom.

- De directievoering en toezicht wordt gerealiseerd op 14 %. Dit is gezien het moeilijke verloop van het werk, en het feit dat er ook omgevingsmanagement is uitgevoerd verklaarbaar.

De voorbereiding, met onderzoeken en besteksvoorbereiding van het werk door een extern ingehuurd bureau zou globaal gezien 8 % van de bouwsom moeten bedragen, in dit geval dus 275.000 euro. Tot en met 2014 wordt dit bedrag ook besteed aan "extern overig, in regel 31" en lijkt dit dus in verhouding.

In 2015 wordt echter nog eens 628.815 euro besteed aan extern overige, terwijl het werk al is aanbesteed. Het startoverleg is namelijk op 16 november 2014. In 2016 wordt nog 291.995 euro aan extern overig uitgegeven. De bedragen "extern overig" in 2015 en 2016 zijn uitgegeven aan kosten voor grondstromen, het verleggen en aanpassen van kabels en leidingen, en voor het inhuren van adviesbureaus voor het overnemen van toezicht en verificatie. Door deze werkzaamheden uit de scope van de aannemer te houden, komen deze dus bij Extern overig.

- De normaal gezien door de gemeente zelf te maken kosten in de eerste jaren zijn door ons niet te beoordelen, omdat niet bekend is wat er gedaan is. Gedurende de uitvoering zien we gemiddeld €100.000 per jaar (80, 124 en 72 k/jaar). Gedurende de uitvoering moet dit voor een projectmanager/projectleider met 1 dag/week en een ondersteuner van 1 dag/week en een omgevingsmanager van 0,5 dag per week te doen zijn. Dat is dus maximaal een halve fte voor het totaal.

1.2 Kostenontwikkeling

- Is de kostenontwikkeling (van het totaal en van de bij 1a genoemde onderdelen) marktconform? Zo bedroeg de aanneemsom 2,311 mln. en dit is opgelopen tot 3,5 mln. Is dit aannemelijk of is er een te hoge prijs betaald voor het gerealiseerde?

Voor het project zijn diverse ramingen gemaakt die elk een verschillend doel dienen en die lopend het project aangepast en gedetailleerd zijn. Genoemd kunnen worden de voor de politieke besluitvorming opgestelde investeringskostenraming voor het project als geheel alsmede de besteksraming die wordt gebruikt om de inschrijvingen van uitvoerende partijen te kunnen beoordelen. Zoals gezegd dienen deze ramingen verschillende doelen en moet men derhalve voorzichtig zijn met het onderling vergelijken ervan. Wij kunnen het volgende zeggen op basis van expert judgement:

1. Inschrijfbedrag

De inschrijfstaat van de uitvoerende partij wordt door ons als reëel beoordeeld. Hierbij wordt aangetekend dat in dit geval door het inschrijven met een variant een korting van 0,4 miljoen Euro is aangeboden [zie ook Figuur 1]. Het overige verschil van 0,5 miljoen Euro is vanuit een marktwerking van 15% verklaarbaar.

9	STAARTPOSTEN		
91	EENMALIGE KOSTEN		
910010	schafteet etc	€	7.650,00
910020	aan en afvoer	€	3.746,24
910030	faseringskosten Variant	€	8.700,00
910040		€	0,00
910050		€	0,00
918870	Korting	€	-403.172,09
918880	Overige eenmalige kosten	€	0,00
919990	Totaal eenmalige kosten	€	0,00
919990	TOTAAL EENMALIGE KOSTEN	€	-383.075,85

Figuur 1 Aangeboden Korting (Pagina 20 Detailbegroting aannemer)

2. Besteksraming

De in opdracht van de gemeente Haarlem gemaakte besteksraming (3,2 miljoen) bevat over het algemeen geen opvallendheden. Het verschil van 0,9 miljoen Euro met de inschrijving wordt voor een aanzienlijk deel

veroorzaakt door de gegeven korting. De raming is scherper dan de eerder door het ingenieursbureau gemaakte raming van 3,9 miljoen Euro. De indruk hiervan is dat deze grover en meer schattenderwijs is gemaakt.

- Bedragen voor het afgesproken meerwerk

Op basis van een steekproef is gekeken of er in de meerwerken een marktconform bedrag is betaald. Hiervoor zijn vier afwijkingen beoordeeld die in de Allonge zijn benoemd. Documenten uit het bestand "Onderliggende stukken meerwerk 12 dec.zip" liggen hieraan ten grondslag.

1. AFW004: Leveren Zand (€ 54.466)

De prijs van €13,25/m³ voor het leveren van zand (franco werk) is vrij hoog. Een prijs van ca. €10/m³ zou redelijker zijn. Deze prijs is gebaseerd op gemiddelde inschrijvingsprijzen voor het leveren van zand en het prijzenboek van Arcadis, Divisie Infrastructuur.

2. AFW011: Afvoer Slakken (€ 28.432)

Gevoelsmatig is een prijs van €31,30/ton voor het ontgraven, laden, vervoeren en storten van slakken hoog. Echter de prijs per ton is afhankelijk van drie prijsbepalende factoren: *productie, storkosten en transportafstand*.

Bij een normale productie mag het ontgraven en laden niet meer dan €1,25/ton bedragen, als de slakken onder milieukundige begeleiding zijn ontgraven met een lage productie van 30 ton/uur, dan is een prijs van €5/ton redelijk (wachttijd vrachtwagen, ontgraven en laden met hydraulische graafmachine en grondwerker). Uitgaande dat het storten van slakken €10/ton (conform een prijslijst van Arcadis) bedraagt, dan betekent dit dat de transportkosten €16,30/ton zijn. Gebaseerd op het prijzenboek van Arcadis kost het transport €0,40/m³/km of €0,33/ton/km (binnen bebouwde kom, afstand 10 km), dan zou de transportafstand 50 km moeten zijn. De prijs van €31,30/ton is redelijk indien bovenstaande aannames juist zijn. De transportroute van de Waarderhaven naar de Ankerweg in Amsterdam is echter maar 20 km.

3. AFW016 Vrij verval riool (€ 60.930)

Voor een controle van de eenheidsprijzen is gebruik gemaakt van "GWWkosten", een online database met kostenkentallen in de civiele techniek. Over het algemeen zijn de opgevoerde prijzen redelijk met uitzondering van de putkoppen en het leidingwerk indien vrijverval; deze zijn te hoog. Hierbij wordt opgemerkt dat de genoemde prijzen in GWWkosten excl. grondwerk, opbreken verharding et cetera zijn. De prijzen in het afwijkingsformulier voor PVC Ø160 en Ø125 zijn verwisseld aangezien de opgevoerde prijs voor Ø125 hoger is dan die voor de Ø160 buis.

4. AFW050 Steiger

Deze afwijking is niet in de totaalijst van bijlage 1a van de allonge opgenomen, maar als vaste post van € 166.341 in bijlage 1 van de allonge. In de documenten in het bestand "Onderliggende stukken meerwerk 12 dec.zip" wordt een ontwerp gegeven en een bijbehorend bedrag van €552.259 als meerwerk en een bedrag van € 233.976 als minderwerk. Dit leidt tot een meerwerkbedrag van € 318.283. Blijkbaar is in de onderhandeling voor de allonge het opgevoerde bedrag voor de steigers flink verlaagd. Aangezien voor de vaste allongepost van € 166.341 geen onderbouwing is aangetroffen, kan dit niet verklaard worden. Het voor de steigers afgereken bedrag is veel lager dan oorspronkelijk door de aannemer geoffreerd. Het lijkt hierdoor of er onder een marktconforme prijs is afgerekend. Omdat er geen onderbouwing is van (de scope van) het onderhandelde bedrag, mag deze conclusie niet zonder meer getrokken worden.

De raming voor het schetsontwerp is marktconform indien de steiger zou worden uitgevoerd volgens tekening 402050-C-1-0001. De m² prijs in de raming is €1.166/m² voor het "leveren en aanbrengen steiger – Waarderhaven" => €449624/(24st x 14,6m x 1,1m) = € 1166/m². Kengetallen voor steigers in het Rotterdamse Havengebied liggen rond de €1100/m² en voor standaard loopbruggen (stalen palen en loopbrug) rond de €1500/m². De loopbruggen zijn "vergelijkbaar" met de geraamde steiger voor de Waarderhaven. Aangezien de palen van de steiger in de Waarderhaven korter zijn dan die van de stalen loopbruggen is de geraamde prijs redelijk. Bij een inschrijving met concurrentie zal de prijs met markteffect wel lager liggen dan de geraamde prijs.

1.3 Conclusie Kosten

De kostenverhouding; de verhouding tussen de kosten aannemer/ directie/ extern overig/ interne kosten zijn redelijk in verhouding met een project met dergelijke omvang. De afwijkingen in de kosten zitten met name in Extern overig, welke tot aan 2014 (het moment van aanbesteden) in verhouding zijn, maar door werkzaamheden voor grond en kabels & leidingen uit de scope van de aannemer te houden, komen deze op Extern overig en lijkt daarmee uit de pas te lopen. Verder zijn de kosten voor directievoering en toezicht

hoger, maar gezien de complexiteit van het project en het omgevingsmanagement dat in deze scope zit verklaarbaar en in de marge.

De kostenontwikkeling; Op basis van drie gecontroleerde meerwerken, tegen marktconforme prijzen, wordt geconcludeerd dat de afgerkende bedragen aan de hoge kant zijn, circa 10 tot 30 procent. Dit valt te verklaren uit het feit dat het meerwerk is, zonder concurrentie en de opdrachtgever onder druk staat om tot een onderhandelingsresultaat te komen. Door deze omstandigheden wordt vrijwel nooit een goede prijs bedongen.

2 KWALITEIT VAN ONTWERP EN BESTEK/ CONTRACT

2.1 Kwaliteit van ontwerp en bestek

- Heeft (de kwaliteit van) het ontwerp en bestek geleid tot meer dan normale stijging van de kosten?

Aan het ontwerp en het bestek is door diverse partijen gewerkt. Dit is niet bevorderlijk voor een goed uiteindelijk ontwerp en bestek ten behoeve van de uitvoering. Bij overdracht van de ene naar de andere partij gaat altijd informatie verloren. Lezing van het bestek en tekeningen levert de volgende bevindingen:

1. Er is gekozen voor de RAW-systematiek. Daarbij hoort dat de opdrachtgever een definitief ontwerp met nauwkeurige hoeveelheden en dimensies bij het bestek levert. In het bestek (post 102) wordt echter een zeer groot aantal tekeningen, berekeningen en werkplannen van de uitvoerende partij gevraagd. Gezien de summiere uitwerking van het betseksontwerp is dit ook verklaarbaar, maar het past niet bij de gekozen RAW-systematiek. Het besteksontwerp had verder uitgewerkt moeten zijn inclusief een met de bewoners afgestemde faseringsplanning. Wij zien dit als een belangrijke oorzaak van de escalaties die er opgetreden zijn.
Wanneer men de ontwerpverantwoordelijk bij de aannemer wil neerleggen, kan het beste een geïntegreerd contract gemaakt worden onder de UAV-gc (Uniforme Administratieve Voorwaarden voor geïntegreerde contracten). Het gemaakte RAW bestek is eigenlijk in de geest van een geïntegreerd contract opgesteld. Deze hybride vorm kan leiden tot onduidelijkheden, omdat de standaard verantwoordelijkheidsverdeling wordt gewijzigd.
2. Het uiteindelijke bestek bevat omissies, bijvoorbeeld het meegeleverde milieukundig bodemonderzoek was ontoereikend en het ontwerp van de steiger was niet toereikend, omdat deze niet aan eisen voldeed waardoor er een aanvullend ontwerp nodig was. Het weghalen van de bijbootjes is gemist en wordt extra opgevoerd (zie bouwverslag nummer 2). Een ander voorbeeld zijn de 45 containers die nodig zijn in plaats van de 30 in het bestek genoemde (zie bouwverslag nummer 3). De huisaansluitingen die door of over de damwand worden aangebracht (zie bouwvergadering 7). Zo zijn er zijn meerdere kleine zaken die voor een relatief laag bedrag worden opgevoerd en die opgeteld een aanzienlijk bedrag vormen. De belangrijkste oorzaken zijn dat zaken over het hoofd zijn gezien, en/of onvoldoende zijn uitgewerkt (zie ook punt 1). Dit zijn zaken die wel gerealiseerd moesten worden, maar vooral doordat ze al op een reeds gegund werk in de planning moesten worden gepast en nog moesten besproken en in opdracht gegeven heeft dit tot vertraging en hogere kosten geleid.
3. De stellige indruk bestaat dat er het nodige knip- en plakwerk is toegepast om tot een geheel te komen. Het geschreven deel van het bestek komt namelijk niet altijd overeen met de tekeningen die door een andere partij zijn gemaakt, hetgeen aanleiding geeft tot onduidelijkheid en daarmee disputen.
4. Het uiteindelijk bestek bevat veel overbodige zaken die conform de RAW-systematiek in de CROW Standaard staan en dus niet nogmaals vermeld hoeven te worden.
5. Het bestek bevat bijzonder veel verrekenbare posten voor hoeveelheden die vooraf goed te bepalen zijn. Naar onze mening veel te veel. Meestal worden alleen grondwerk en wapening verrekenbaar gesteld, omdat de hoeveelheden op voorhand moeilijker zijn in te schatten. Dit houdt ook verband met de matige gedetailleerdheid van de tekeningen.
Van een verrekenbare post wordt elke afwijking die daadwerkelijk optreedt, verrekend voor het bij de inschrijving opgegeven bedrag. Een niet verrekenbare post komt pas in aanmerking voor verrekening wanneer de hoeveelheid meer dan 10 % afwijkt van de uitgevraagde hoeveelheid.
6. Het aantal toe te passen ankers als zijnde de verankering van de damwand is naar ons idee in het bestek goed aangegeven. Op de bijbehorende tekening, die veel te summier de constructie aangeeft, zijn grote delen zonder verankering uitgevoerd. De constructie bevat zeer veel hoeken, schuine delen waar ankers

elkaar kruisen (raken) e.d. waarvan op tekening op zijn minst een principe detail/oplossing verwacht mag worden. De risico's die door het kruisen van de ankers ontstaan zijn niet benoemd.

7. Voor het ontwerp van de steiger zijn reguliere oude belastingvoorschriften (TGB NEN) zijn gebruikt. Hoewel dit op zich niet fout is wordt met de invoering van het Bouwbesluit in april 2012 de Eurocode gebruikt. Bij het ontwerp van maritieme constructies zoals steigers en kademuren wordt veelal gewerkt met het kademuren/damwandenhandboek (CUR), de EAU(Duitse richtlijnen) of ontwerprichtlijnen van Rijkswaterstaat. In deze handboeken wordt wel aandacht besteed aan maritieme aspecten.

Door het Ingenieursbureau is aangegeven dat er veel omissies zijn, onder andere in "***** 140228 2e gewijzigde invulling opdracht Waarderhaven.pdf" Wanneer deze werkzaamheden zijn uitgevoerd heeft dit geleid tot verbetering van het bestek. In de offerte (***** 130523 Aanbieding HERZIEN voorbereiding en D en T Waarderhaven.pdf) van het Ingenieursbureau waren al opgenomen in hoofdstuk 3.1 een aangepast faseringsplan en een verplaatsingsprotocol. Het bij het bestek gevoegde faseringsplan (bijlage 19, faseringsplan **** N003-4828295DCO-nja-V02-NL.pdf) is echter het originele faseringsplan uit november 2012 waarop geen wijzigingen zichtbaar zijn. Het in de offerte aangeboden verplaatsingsprotocol staat niet op de lijst met bijlagen bij het contract.

Het ingenieursbureau geeft aan in "***** 140228 2e gewijzigde invulling opdracht Waarderhaven.pdf" dat het uitgangspunt is geweest dat het ontwerp niet ter discussie stond, maar dat het ging om integraliteit. Door het ingenieursbureau expliciet te vragen om een ontwerppreview, hadden onderdelen als de damwanddiscussie, de steiger en het persriool dat naar een vrij verval riool gewijzigd moest worden waarschijnlijk voorkomen kunnen worden. Deze vraag is echter niet aan het ingenieursbureau gesteld.

2.2 Discussiepunten

- Tijdens de uitvoering waren er een paar grote discussiepunten: damwanden, steigers, riool en tuingrond. Wat is de bijdrage van deze onderdelen, de discussies en extra doorlooptijd daarover in de kostenstijging?

Uit de Allonge zijn op basis van de aangegeven bijlagen 1 en bijlage 1a de volgende toewijzingen te herleiden.

Post	Opgevoerd meerwerk bedrag
Riool	€ 196.950
Steiger	€ 200.991
Damwand	€ 53.459
Tuingrond	€ 214.857
Totaal	€ 666.257

Tabel 2 Kosten voor discussiepunten

In de bovenstaande tabel zijn de kosten opgenomen die kunnen worden toegewezen aan de vier benoemde discussiepunten. Deze zijn gebaseerd op de Allonge. De volgende kanttekeningen worden gemaakt:

1. Voor de post riool zijn alle als Nuts/Riool benoemde kosten opgenomen. Het is niet te herleiden welk deel hiervan expliciet voor het riool is, en welk deel hiervan voor nutsleidingen is. De grootste posten zijn:
AFW016 Er moet een riolering met vrijval komen in plaats van een persriool. In deze afwijking wordt een extra doorlooptijd van ca. 3 weken benoemd.
AFW002 De walkasten, huisaansluitingen voor de woonboten, worden verplaatst.
Beide afwijkingen kunnen worden herleid naar de onvoldoende voorbereiding.
2. Voor de post Steiger is het ontwerp in AFW037 verbijzonderd maar de realisatie is voor een vaste prijs (Bijlage 1) benoemd.
3. Voor de post Damwanden zijn de in de Allonge opgevoerde bedragen opgeteld. Het grootste bedrag (€46.952) is een vaste prijs voor de aanpassingen aan de damwand in het Spaarne (dikker en langer). Bij het ontbreken van een onderbouw kan deze niet door ons worden gecontroleerd.

4. Voor de post Tuingrond blijkt uit de documenten niet waar dit echt over gaat. Voor dit overzicht is uitgegaan van de posten die in de allonge benoemd zijn als Grond/Sanering.
5. Er is naast benoemde bedragen ook een bedrag van € 246.626 opgevoerd door de aannemer als stagnatie. Een groot deel hiervan is veroorzaakt door de damwanden, maar ook het niet afkomen van grond en vertraging bij de nutsbedrijven heeft hier een rol in gespeeld. Een onderbouwing van dit bedrag is niet aangetroffen in het dossier.
1. Voor wat betreft de discussie rond de damwanden is het ons uit de stukken niet helder waarop deze zich precies toespitst (levensduur en/of stabiliteit). Uitvoerende partij heeft in zijn prijsstelling ingeschreven met een volledig verankerde wand. Eventueel meerwerk volgt dan uit een gewijzigde constructie. Het is ons niet duidelijk of deze ook is toegepast.
2. In dit werk zit vervuilde grond c.q. een sanering. In de praktijk valt dit vrijwel altijd tegen en zijn de uiteindelijke kosten veel hoger dan geraamd. Ook hier is dit het geval. In de stukken wordt een bedrag van 0,2 miljoen genoemd hetgeen ons niet vreemd over komt.

Opbouw vertraging

De oorspronkelijke opleverdatum is volgens het bestek 1 februari 2016. In de aanbieding die de aannemer op 5 oktober 2015 doet wordt een opleverdatum van 30 juni 2016 genoemd. In de allonge wordt uiteindelijk na onderhandeling 22 juli 2016 afgesproken. De totale vertraging bedraagt daarmee 5,5 maanden. Waarom er drie weken verschil is, is niet duidelijk.

Met behulp van de verslagen van de bouwvergadering is gekeken naar de opbouw van de vertraging. Ook is gebruik gemaakt van de planning met bestandsnaam ATS d.d. 14-07-2015.pdf. Hierin staan twee planningen. Hierbij is verondersteld dat de "vroeg data" de oorspronkelijke planning is. De "late data" is de aangepaste planning behorend bij de datum 14 juli 2015.

Datum	Opmerkingen over planning
13-2-2015	Vertraging circa 3-4 weken.
13-3-2015	Er is 4 weken vertraging. De "rode draad" zijn de werkzaamheden voor de "nutsen". (Met "rode draad" wordt in het project het kritieke pad in de planning bedoeld. Wanneer werkzaamheden die op de het kritieke pad liggen uitlopen, dan loopt de eindoplevering ook vertraging op. Dit kritieke pad is niet een vast pad, ten gevolge van afwijkingen kunnen de werkzaamheden die hierop liggen per fase verschillen.)
10-4-2015	Volgens planning is de vertraging opgelopen tot circa 8 weken. Waarschijnlijk is dit in opleverdatum, maar planning is niet aanwezig.
24-4-2015	Volgens aannemer wordt de voorziene vertraging voornamelijk veroorzaakt bij de damwanden en de steigers.
7-5-2015	De discussie over damwanden is afgesloten. De sanering loopt vertraging op, maar dit heeft nog geen invloed op de rode draad. Het zijn de damwanden die de rode draad vormen.
28-5-2015	Aannemer heeft aangepaste planning ingediend, maar directie is hier niet mee akkoord.
2-7-2015	De steigers zorgen nog voor onzekerheid. Aannemer meldt dat opleverdatum niet haalbaar is.
13-8-2015	Er wordt gestart met het verplaatsen van woonarken fase 1, op 20 augustus 2015. Ervan uitgaande dat dit de eerste arken zijn, moest hiermee volgens regel 89 van het ATS van 14-7-2015 op 26 mei 2015 gestart worden. Er is in augustus 2015 dus een vertraging van 2,5 a 3 maanden.

10-9-2015 Er wordt vermeld dat er een briefwisseling gaande is over de opleverdatum.

8-10-2015 Dit is het laatste bouwverslag dat is verstrekt.

Tabel 3 Planning in de bouwvergaderingen

Uit het onderzoek wordt geconcludeerd dat:

- Conform bouwvergadering 4 de werkzaamheden aan nutsleiding in aanvang voor 4 weken vertraging gezorgd hebben.
- Er bij bouwvergadering 10 een vertraging is van 2,5 a 3 maanden. Dit komt ook overeen met de ATS van 14 juli 2015. De damwanden konden door discussies op 19 juni 2015 geleverd worden (regel 9 van de planning). Hierdoor is er een verschuiving in regel 73/74 van ruim 2 maanden.
- Bij de vertraging van de damwanden heeft een discussie over kwaliteit gespeeld. Dit blijkt uit de verslagen van de bouwvergaderingen, bijvoorbeeld van 10 april 2015 waarin de aannemer voorstelt een herberekening te doen. Uiteindelijk meldt de aannemer schriftelijk op 13 mei 2015 dat de constructie toch volgens contract uitgevoerd wordt, met de vermelding dat de Opdrachtgever aansprakelijk blijft. Deze discussie is waarschijnlijk de grootste oorzaak van de tot dan toe opgelopen vertraging. In principe heeft de aannemer de vertraging veroorzaakt en is het voor de hand liggend dat er geen kosten voor stilstand betaald worden. Dit is bij het opstellen van de allonge echter wel gebeurd als resultaat van een onderhandeling.

Wat er hierna is gebeurd is niet uit de documenten te achterhalen, maar het is aannemelijk dat de overblijvende vertraging door de steigers en de herinrichting van de tuinen is veroorzaakt.

2.3 Conclusie Kwaliteit van ontwerp en bestek

Concluderend kan worden gesteld dat de kwaliteit van het ontwerp & bestek, van de inhoudelijke voorbereiding, de mate van detailniveau van het ontwerp, tot de fasering en het uitzoeken van de bestaande situatie onvoldoende zijn geweest. De bijdrage van de grote discussiepunten en extra doorlooptijd op de kostenontwikkeling zijn een direct gevolg van deze matige kwaliteit van het ontwerp & bestek. Door de omissies is er tijdens het werk, na gunning, telkens het plan bijgesteld, welke uiteraard discussies en uitloop in de planning met zich meebrengen. Met als effect aanpassingen; welke na gunning altijd duurder uit vallen doordat de planning uitloopt en er geen concurrentie op het meerwerk is.

3 CONTRACT EN CONTRACTMANAGEMENT

3.1 Rolverdeling tussen opdrachtgever en directie

- Wat is de gangbare rolverdeling tussen opdrachtgever en directie in deze constructie en hoe is daar in dit project mee omgegaan?

Gangbare rolverdeling in een project

De gangbare rolverdeling tussen directie en opdrachtgever is als volgt. De opdrachtgever contracteert een partij die de directievoering van het werk op zich neemt. De directievoerder, die altijd wordt bijgestaan door een toezichthouder, verricht de volgende taken:

- a. Toezien op het naleven van de besteksverplichtingen;
- b. toezien op het omgevingsmanagement door de aannemer(s);
- c. goedkeuren van meetgegevens en revisietekeningen;
- d. termijnstaten beoordelen en adviseren over voorstellen voor meer- en minderwerk;
- e. opstellen termijnstaten en eindafrekening;
- f. voorzitten en verslaglegging bouwvergaderingen en werkoverleggen;
- g. meting van besteksverplichtingen aannemer;

- h. onderhouden van proactieve en kwaliteitsbewuste werkrelaties met de diverse partijen binnen het project;
- i. opstellen en ondertekenen weekrapportages

Belangrijke communicatie tussen de opdrachtgever en de directie verloopt via het weekrapport. Hierin zijn onder andere de volgende punten in opgenomen:

- a. De vordering van het werk
- b. Bestekwijzigingen, meer- en minderwerk, verwerkte hoeveelheden
- c. Verstrekking van detailtekeningen
- d. Aan en afvoer van materieel en hulpmiddelen
- e. Veiligheidsincidenten

Het weekrapport wordt ter goedkeuring voorgelegd aan de opdrachtgever. Dit is een wekelijks rapport, wat daarmee om een strak gevolgd proces vraagt inclusief het hierbij benodigde overleg tussen directie en opdrachtgever.

Het is gebruikelijk dat de directievoerder geen mandaat heeft om meerwerk op te dragen, of hiervoor slechts een beperkte bevoegdheid heeft, van bijvoorbeeld 2.500 euro.

De communicatie met de aannemer wordt geheel door de directievoerder gepleegd, waardoor de directievoerder tussen de aannemer en de opdrachtgever geplaatst is. Dit is van belang om duidelijke structuur te houden.

De opdrachtgever keurt de weekrapporten en neemt besluiten betreffende de adviezen van de directievoerder.

- Omgang met de rolverdeling tussen directie en opdrachtgever op het project "Waarderhaven"

Uit het feitenrelaas (onder h omgevingsmanagement) blijkt dat er niet altijd even rolvast is gehandeld. De aannemer of bewoners komen met meerwerkmeldingen, omdat bewoners aangeven dat de gemeente in het verleden toezeggingen heeft gedaan. Ook wordt in dit deel van het feitenrelaas opgemerkt dat de bestuurlijk opdrachtgever toezeggingen aan bewoners doet. Een goede communicatie hierover met de interne opdrachtgever van de gemeente en de directie is in deze gevallen noodzakelijk. In de allonge wordt expliciet onder artikel 4 vermeld dat de bewoners alleen nog recht hebben op wat er in de allonge is afgesproken. Dit wijst erop dat er in het verleden zaken zijn misgegaan op het gebied van scope met betrekking tot de bewoners. Ook dit wijst erop dat er niet rolvast is gehandeld.

In de map "Overleg IB-Gemeente" (Dropbox) zijn de verslagen en agenda's van overleggen opgenomen. De eerste agenda is van 21 oktober 2014, maar het eerste verslag (gecomprimeerd tot een actielijst met alleen titels) is van 25 maart 2015, er zijn van een half jaar geen verslagen in het dossier opgenomen.

Naast de rolverdeling tussen directie en opdrachtgever is ook gekeken naar de rolverdeling tussen directie en aannemer. Hierop zijn de volgende bevindingen gedaan.

1. Uit de stukken komt de indruk naar voren dat de onderlinge rolverdeling en daarmee samenhangend wie waar voor verantwoordelijk was niet duidelijk was. Zelfs in latere bouwverslagen wordt nog steeds over de wijze van (onderling) communiceren gesproken en gesteggeld.
2. De mandatering, reactietijd en besluitvorming was niet zodanig dat een vlotte afhandeling van zaken gewaarborgd was. In veel stukken wordt hiervan melding gemaakt. Voorbeeld is dat de uitvoerende partij vragen stelt over het damwandontwerp en hierover kennelijk maanden later nog steeds over wordt gesproken. Reactie door de directie is in de verslagen niet SMART gemaakt. In zijn algemeenheid trekt dit een wissel op een project in uitvoering en zal aanleiding geven tot vertraging en claims hetgeen hier ook gebeurd is.

Ook bij het uitbesteden van directievoering en toezicht is het noodzakelijk om binnen de gemeentelijke organisatie voldoende slagkracht en kennis te bezitten om de voortgang van het project te waarborgen. Het echte financiële mandaat lag bij de gemeente, en dat betekent dat hierop ook geacteerd moet kunnen worden.

3. De directievoering had met betrekking tot de punten 1 en 2 slagvaardiger op moeten treden en eerder moeten escaleren zodat de regie op het werk behouden bleef. De directievoerder stond zwak doordat de aannemer en bewoners direct met bestuurders/ de burgemeester sprak en afspraken werden gemaakt.
4. Uit de stukken komt de indruk naar voren dat niet de directievoering maar de uitvoerende partij de regie op het werk had. Hierdoor stond de opdrachtgever relatief zwak in onderhandelingen met de uitvoerende partij.

Aanbeveling: Bij de projectstart (PSU) zorgen dat de escalatieniveau(s) ook aanwezig zijn, zodat men elkaar kent en het tijdens het project laagdrempeliger wordt om te (de)escaleren [Trapje op -Trapje af] en daarmee de verhoudingen onderling goed blijven

3.2 Interventies

Voor een goede interventie moet eerst het probleem goed bepaald zijn.

Om te kunnen interveniëren is het gebruikelijk dat de twee organisaties van directievoering en opdrachtgever aan elkaar gespiegeld zijn. De projectorganisaties moeten met een gelijke structuur en functies ingericht zijn. Hierdoor heeft een escalatie een duidelijk pad en heeft iedereen een "counterpart" bij de andere partij.

In het geval van de damwanden doet de directie een interventie door duidelijk aan te geven dat er volgens bestek gewerkt moet worden. Wanneer de aannemer hier niet mee akkoord gaat, wordt er geëscaleerd.

In het geval van de toezeggingen door bestuurders /interne opdrachtgevers buiten het project om ligt het anders.

Een voor de hand liggende interventie is hier, om zodra dit bekend is, met betreffende bestuurder/ interne opdrachtgever in gesprek te gaan en uit te leggen dat communicatie met de aannemer via de directie loopt.

Wanneer de samenwerking tussen directie en opdrachtgever zo stroef verloopt, dat er eigenlijk geen samenwerking meer is, dan is een voor de hand liggende interventie om een functionaris te vervangen door een andere. Om dit goed te laten verlopen, moet er een heldere escalatiestructuur zijn, waarbij verschillende rollen ook door verschillende personen worden ingevuld.

Een algemeen geldende voorwaarde is dat elke deelnemer, zowel directie als opdrachtgever, aan het proces zijn taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden kent en daar ook naar handelt.

3.3 Conclusies contractmanagement

De gangbare rolverdeling is dat de opdrachtgever een partij contracteert die de directievoering van het werk op zich neemt. De taken en bevoegdheden die hierbij worden afgesproken staan beschreven in H3.1. In het project is niet rolvast gehandeld, met name op het communicatievlak is afgeweken. Hierdoor wordt bijvoorbeeld de positie van de directievoerder ondermijnt, want gepasseerd en niet meer geloofwaardig. En een ander voorbeeld de gemeente wordt voor het blok gezet, wanneer bewoners rechtstreeks aankloppen in plaats van via de omgevingsmanager. Uit de bespreking met de RKC (26 januari 2017) kwam naar voren dat de gangbare rolverdeling nog relatief nieuw en deels onbekend was binnen de gemeente, als onderdeel van de reorganisatie die onlangs had plaats gevonden.

4 AANBEVELINGEN

Na de presentatie over aanbestedings- en contractvormen en de dialoog over deze memo doen wij bij deze een aantal aanbevelingen. Deze aanbevelingen zijn daarmee deels op de bevindingen van de second opinion gebaseerd en daarnaast ook op de het vertelde tijdens de presentatie. De aanbevelingen zijn nog niet getoetst op de tussentijdse veranderingen binnen de huidige projectorganisatie van de gemeente. Die sindsdien uiteraard een eigen leercurve hebben doorlopen.

1. Om kwaliteit van ontwerp en contract te beheersen wordt aanbevolen:
 - producten integraal te (laten) reviewen in bijvoorbeeld 3 ronden (20 %, 50 % en 90 % versie), waardoor gedurende het proces inzicht blijft bestaan in voortgang en kwaliteit;

- het aantal overdrachtsmomenten te beperken en bij die momenten zorg te dragen voor een goede kennisoverdracht;
 - een gekozen contractvorm ook in te vullen zoals deze bedoeld is (incl rolverdeling en aard van de producten);
2. Voor het contract en het contractmanagement wordt aanbevolen:
- het team van de opdrachtgever en het team van de aannemer aan elkaar te spiegelen;
 - de organisatie van de opdrachtgever als één blok te laten optreden en toezeggingen altijd te laten formaliseren door de directievoerder;
 - als opdrachtgever naast directievoerder en toezicht ook te beschikken over voldoende capaciteit en kennis om de rol goed in te kunnen vullen. (Dit is nodig voor projectbeheersing, budgettering en beoordeling en vrijgave van de voorstellen die de directievoerder doet);

Aanbevelingen voor het algemeen (volgend uit de Arcadis-presentatie van 26 januari 2017 te Haarlem):
Projectorganisatie:

1. Bepaal de inkoopstrategie van de gemeente voor de komende jaren op basis van de verwachte projecten voor aanleg en onderhoud;
2. Bepaal de contractvorm op basis van afwegingen rondom risicoprofiel, aanwezige kennis en kunde, capaciteit etc. Maak hiervoor een afwegingsmatrix die bij elk project/programma gebruikt kan worden ter ondersteuning van de besluitvorming
3. Vind de juiste balans tussen zelf doen, uitbesteding en samenwerking (bijv. gezamenlijke aanpak met buurgemeenten, provincie of waterschap)
4. Overweeg gebruik van raamovereenkomsten om eenduidiger en eenvoudiger met marktpartijen samen te werken. Bouw hier mechanismen in (bijv. mini-competitie met past performance scores) om op kwaliteit te kunnen sturen.
5. Zorg in alle gevallen ook in de eigen formatie voor de juiste kennis/opleiding/ervaring; ook op de markt zetten vraagt een regie en controle mechanisme (Wie doet de verificatie en validatie)

Algemeen inrichten organisatie:

1. Zorg voor integrale projectteams (IPM met Projectmanager, Contractmanager, Omgevingsmanager, Technisch Manager en projectbeheerser). Het intern transparant maken van rollen zorgt voor eenduidigheid richting externe contacten. Tevens is de organisatie dan beter in staat om de kwalitatieve invulling per functie te verbeteren.
2. Zorg voor gespiegelde organisaties bij contracten en tijdens voorbereiding;
3. Organisatiebreed duidelijke taken/ rollen en bevoegdheden opstellen en hierin de organisatie opleiden. Niet alleen binnen projectteams of het IB maar ook met interne opdrachtgevers, bestuurders en inkopers.
4. Versterken projectmanagement en beheersing: afspraken of opleiding - tooling voor scope, financiën (vaste Work breakdown structures), planning, risico's etc bieden

Onderwerp RKC-rapport Waarderhaven - Publiek Leergeld	
Nummer	2017/317734
Portefeuillehouder	Wienen, J.
Programma/beleidsveld	
Afdeling	GRIFFIE
Auteur	Mulders, I.
Telefoonnummer	023-5114885
Email	imulders@haarlem.nl
Kernboodschap	Het project Waarderhaven heeft een lange doorlooptijd gekend en het benodigde budget is in die periode ruim verdubbeld. Op verzoek van de gemeenteraad heeft de RKC de oorzaken van de kostenontwikkeling onderzocht. In de onderzoeksrapport de hoofdlijnen van het project en de bevindingen, conclusies en aanbevelingen van de RKC. Ook de bestuurlijke reactie is opgenomen. De aanbevelingen zijn erop gericht de kwaliteitsontwikkeling van de organisatie te borgen, opdat een dergelijke kostenontwikkeling in de toekomst kan worden vermeden.
Behandelveorstel voor commissie	De commissie Bestuur/Beheer wordt verzocht advies te geven aan de raad over het voorstel van het college in paragraaf 2 en over de wijze van agendering van het raadsstuk in de raadsvergadering.
Relevante eerdere besluiten	Motie Onderzoek Waarderhaven – aangenomen in de raadsvergadering van 17 december 2015.
Besluit Raad d.d. (wordt ingevuld door de griffie)	De raad der gemeente Haarlem, Gelezen het voorstel van het college van de rekenkamercommissie, Besluit: de aanbevelingen van de rekenkamercommissie zoals gedaan in het rapport Waarderhaven – Publiek Leergeld (zie paragraaf 2) over te nemen en als opdracht neer te leggen bij het college. de griffier, de voorzitter,

1. Inleiding

Op 17 december 2015 heeft de raad de motie Onderzoek Waarderhaven aangenomen, waarmee de RKC werd verzocht onderzoek te doen naar de oorzaken van de kostenontwikkeling en de invulling van het opdrachtgeverschap bij het ‘werken in regie’ en naar aanleiding hiervan aanbevelingen te doen voor toekomstige projecten.

De Waarderhaven is een woonschepenhaven in het Noorder Buiten Spaarne waar toen 57 woonschepen dicht op elkaar lagen. Hierdoor was een onveilige situatie ontstaan, die dringend moest worden aangepakt. Naast het realiseren van brandveiligheid was ook het inlopen van achterstallig onderhoud een hoofddoel van het project. Het project werd formeel opgestart in 2008, de raad ging in 2009 in principe akkoord met een budget van € 3,4 mln. en de kosten voor het project bedroegen begin 2017 inmiddels ruim € 7 mln. Tijdens het project werd de raad tweemaal verzocht aanvullend krediet toe te kennen. De tweede aanvullende kredietaanvraag van € 1,95 mln. in het najaar van 2015 vormde de aanleiding tot de motie.

2. Voorstel aan de raad

De rekenkamercommissie stelt de raad voor de volgende aanbevelingen over te nemen en als opdracht bij het college neer te leggen:

1. Investeren in interne kwaliteit.

- a) Kies breed toegepaste methodieken (b.v. Integraal Projectmanagement voor projectmanagement) en voer die volledig door. Methodieken op papier alleen voldoen niet.
- b) Maak een plan voor gedegen kennisontwikkeling bij medewerkers, leidinggevend en bestuurders m.b.t. aanbesteden, projectmanagement (risicomanagement), contractmanagement, omgevingsmanagement, technisch management en projectbeheersing.
- c) Vergroot het lerend vermogen van de organisatie door tussentijdse projectevaluaties bij grote en complexe (maatwerk-) projecten.

2. Verzakelijking projectaansturing

- a) Leg heldere administratieve en besluitvormingsprocedures en resultaatgerichte interne sturing binnen het fysiek domein vast en pas deze consequent toe.
- b) Probeer in ruimere mate gebruik te maken van past performance bij aanbestedingen.
- c) Voorkom informele informatie-uitwisseling in het omgevingsmanagement door alle vragen en verzoeken uit de omgeving te registreren en een reactietermijn vast te leggen.

3. Borging kwaliteit en verzakelijking door periodieke externe audits.

Door periodieke (jaarlijkse) externe audits op de dan lopende grote en complexe projecten moet de volledige en juiste toepassing van methodieken en kennis worden verifieerd.

4. Eenduidige en tijdige informatievoorziening aan de raad.

Ontwikkel en hanteer een vast format voor de rapportage aan de raad over de financiën en de resultaten van de tussentijdse evaluaties van de grote en complexe projecten. Rapporteer ook aan de raad over de resultaten van de externe audits binnen het fysieke domein.

3. Beoogd resultaat

Borging van de kwaliteitsontwikkeling (professionalisering) van de gemeentelijke organisatie.

4. Argumenten

- Uit het onderzoek van de RKC blijkt dat de organisatie niet is staat is gebleken het project in onder andere financieel, technisch, projectmatig en contractueel opzicht goed te beheersen. De rode draad in de conclusies van het onderzoek is dat de organisatie niet voldoende was toegerust op haar taak. Dit ondanks de vastgelegde werkwijzen en doelstellingen en de onderbouwing bij de reorganisatie. Ook is de raad naar verloop van tijd niet meer realistisch, volledig en overzichtelijk geïnformeerd.
- Recent heeft de gemeente een aantal processen anders georganiseerd en nieuwe contracten gesloten voor beheer en onderhoud in de openbare ruimte. De effecten hiervan zijn nog niet te beoordelen.
- De aanbevelingen zijn er op gericht te investeren in kwaliteit, de werkwijze te verzakelijken, de kwaliteitsslag ook extern te borgen en de raad adequaat te informeren.

2. financiën

Aan het overnemen van de aanbevelingen zijn geen directe financiële consequenties verbonden.

3. Communicatie & Participatie:

De belangrijkste betrokkenen partijen zijn geïnterviewd in het kader van het onderzoek en deze zullen volgens afspraak het eindrapport ontvangen.

5. Risico's en kanttekeningen

Het niet overnemen van de aanbevelingen zou betekenen dat onvoldoende lering wordt getrokken uit het project Waarderhaven. De bestuurlijke reactie die in het rapport is bijgevoegd, is onvoldoende concreet om te kunnen beoordelen in hoeverre het college er reeds uitvoering aan geeft. Zo is het mogelijk, dat het verbetertraject dat inmiddels is gestart, niet wordt getoetst aan de inzichten uit het onderzoek. Daarmee loopt de gemeente het risico dat de beoogde kwaliteitsslag onvoldoende is en ook in toekomstige projecten onnodige fouten en kosten worden gemaakt.

6. Uitvoering

Het college krijgt van de raad de opdracht de overgenomen aanbevelingen op te volgen.

7. Bijlagen

RKC-rapport Project Waarderhaven – Publiek Leergeld