

doortimmerd!

onderzoek naar de ontwikkeling van het Timmerhuis



Rekenkamer
ROTTERDAM

doortimmerd!

onderzoek naar de ontwikkeling van het Timmerhuis



Rekenkamer
ROTTERDAM

voorwoord

De bouw van een stadskantoor, ontworpen door een architect van wereldfaam is – ook in Rotterdam- geen doorsnee project. Tel daarbij op de innovatieve wijze van aanbesteding op basis van een zogenoemde Design, Build & Maintenance (DBM)-constructie en er ontstaat al gauw een project met een meer dan gemiddeld risicoprofiel.

De zogenoemde procedureregeling risicovolle projecten maakt het voor de raad mogelijk om risicovolle projecten beter te kunnen controleren. De raad heeft tot heden nog geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. Gezien het risicoprofiel van het Timmerhuis, heeft de Rekenkamer Rotterdam specifiek dit bouwproject gekozen om gedurende de gehele looptijd van aanbesteding tot oplevering de verschillende fasen te monitoren op tijd, geld en kwaliteit. Als toetsingskader is de Rotterdamse standaard voor projectmatig werken (RSPW) gebruikt.

Met onderhavig rapport is de eerste monitor afgerond. Hierbij is vooral gekeken naar de wijze van aanbesteding en de daaruit voortvloeiende risicoverdeling en risicobeheersing. Tevens is onderzocht op welke wijze het college in deze fase de raad heeft geïnformeerd.

De uitkomsten van het onderzoek stemmen enerzijds tot tevredenheid, maar geven anderzijds wel aan waar het eventueel mis kan gaan. De risicoverdeling tussen gemeente en aannemer is naar de mening van de rekenkamer op een goede manier belegd. Wel kan en moet worden gesteld dat zich tot heden ook nog geen echt grote problemen hebben voorgedaan, die de risicoverdeling nader hebben kunnen testen.

Risico-inventarisaties, kwantificering en beheersing zijn zeker in de context van hoog innovatieve bouwprojecten tot op zekere hoogte het veilige slot op de deur. De verdere uitvoering van dit grote bouwproject zal uitwijzen of dit slot voldoende sterk is gebleken. De rekenkamer zal daarnaar in de komende jaren nader onderzoek doen.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer veel informatie verzameld en veel interviews afgenomen. De rekenkamer is alle contactpersonen en geïnterviewden zeer erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd uitgevoerd door Nicole Kuijpers, Willem Gordijn en Evelien van Rij (projectleider).

Paul Hofstra
Directeur Rekenkamer Rotterdam

deel 1 bestuurlijke nota

1 Inleiding

11	1-1	aanleiding
11	1-2	doel- en vraagstelling
11	1-2-1	doelstelling
12	1-2-2	onderzoeksvragen
12	1-2-3	leeswijzer

2 conclusies en aanbevelingen

13	2-1	hoofdconclusies
13	2-2	toelichting hoofdconclusies
17	2-3	aanbevelingen

3 reacties en nawoord

19	3-1	reactie B en W
23	3-2	nawoord

deel 2 nota van bevindingen

1 inleiding

29	1-1	aanleiding
29	1-2	governance
30	1-3	doel- en vraagstelling
30	1-3-1	doelstelling
31	1-3-2	onderzoeksvragen
31	1-3-3	afbakening en aanpak
32	1-3-4	leeswijzer

2 procesverloop

33	2-1	inleiding
33	2-2	aanloop
34	2-3	april 2009: voorbereidingskrediet
34	2-3-1	verhoging krediet
34	2-3-2	uitgangspunten
35	2-3-3	planning
35	2-3-4	samenwerkingsvorm private partijen
36	2-3-5	fases binnen het ontwikkelingsproces
38	2-4	medio 2009: architectenselectie
38	2-4-1	verloop van de selectie
40	2-4-2	ontwerpen binnen budget
41	2-4-3	conform spelregels
42	2-5	voorjaar 2011: uitvoeringskrediet
44	2-6	medio 2011: perikelen voor aanbesteding
44	2-6-1	inleiding
44	2-6-2	advies Rijksgebouwendienst

46	2-6-3	alternatieven voor Stads Kantoor
48	2-7	december 2011: gunning
48	2-8	eind 2012: recente ontwikkelingen

3 doelen en financiële kaders

51	3-1	inleiding
51	3-2	omschrijving kaders

4 projectmanagement

55	4-1	inleiding
56	4-2	projectplan en deelprojectplannen
57	4-2-1	projectplan 'herontwikkeling stadskantoor'
59	4-2-2	deelprojectplannen
59	4-3	fasering project
60	4-3-1	bestuurlijke beslismomenten gekoppeld aan fasering
60	4-3-2	afronding projectfasen
61	4-4	rollen en overlegstructuren
61	4-4-1	projectorganisatie tot en met VO+ fase
63	4-4-2	overlegstructuren
64	4-4-3	projectorganisatie na VO+ fase
65	4-4-4	overlegstructuren nieuwe projectorganisatie
65	4-5	voortgangsrapportages
65	4-5-1	voortgangsrapportages overall project
66	4-5-2	voortgangsrapportages deelprojecten
67	4-6	naleving meldingsnormen RSPW

5 contractmanagement

69	5-1	inleiding
70	5-2	contractvorm
73	5-3	kwaliteit contract algemeen
75	5-4	borging realisatie projectdoelen in contract
76	5-4-1	tijdige realisatie
78	5-4-2	programma
80	5-4-3	financiën
82	5-4-4	architectuur
83	5-4-5	duurzaamheid
84	5-5	toetsing en toezicht
85	5-5-1	toetsing plannen aannemer
85	5-5-2	bouwtoezicht en controle bij oplevering

6 audits

89	6-1	inleiding
90	6-2	frequentie audit
90	6-3	auditteam
91	6-4	audit-aspecten
92	6-5	verbetermaatregelen
93	6-6	evaluatie

7 projectcontrol

95	7-1	inleiding
96	7-2	controller

97	7-3	GROTICK-aspecten
97	7-4	controlrapportages

8 risicomanagement

99	8-1	inleiding
100	8-2	organisatie van het risicomanagement.
100	8-2-1	risicomanagement in de projectorganisatie
100	8-2-2	risicomanager
101	8-3	omschrijving en prioritering van de risico's
103	8-4	actualisatie
104	8-5	monitoring van de risico's
105	8-6	beheersmaatregelen
105	8-6-1	beheersmaatregelen
106	8-6-2	(financiële) restrisico's

9 informatievoorziening raad

107	9-1	inleiding
108	9-2	informatievoorziening in relatie tot kredietaanvragen
108	9-2-1	aanvraag voorbereidingskrediet
110	9-2-2	aanvraag uitvoeringskrediet
111	9-3	projectinformatie in Monitor grote projecten
112	9-3-1	algemene informatie en informatie over sturing en
112	9-3-2	risico-informatie in MGP
114	9-4	informatievoorziening over relevante ontwikkelingen in project
115	9-5	naleving meldingsnormen RSPW

deel 3 bijlagen

119	bijlage 1	onderzoeksverantwoording
120	bijlage 2	normenkader en criteria
126	bijlage 3	geïnterviewde en geraadpleegde personen
127	bijlage 4	geraadpleegde bronnen
129	bijlage 5	lijst van afkortingen
130	bijlage 6	meldingsnormen RSPW

bestuurlijke nota

1 Inleiding

1-1 aanleiding

Achter het stadhuis staat de bouw van het nieuwe Timmerhuis gepland die aansluit op het monumentale Stadstimmerhuis aan de Meent. Het gebouw moet ruimte bieden aan woningen, gemeentelijke kantoren, commerciële ruimten en parkeerplaatsen. Met het ontwerp voor de nieuwbouw heeft de gemeente grote ambities. Wethouder Karakus (wonen, ruimtelijke ordening, vastgoed en stedelijke economie/projectwethouder Zuid) en de heer Van der Els, (lid Raad van Bestuur, Heijmans) hebben 2 februari 2012 de contracten voor de bouw van het Timmerhuis ondertekend. Bouwbedrijf Heijmans zal het ontwerp van OMA (Rem Koolhaas) gaan realiseren. De gemeente vervult hierbij een bewakende en toetsende rol. De werkzaamheden zijn in 2012 gestart. Aanvankelijk heette het project Stads Kantoor. Vanaf donderdag 20 december 2012 is het project Timmerhuis gaan heten.

In de raad is het Timmerhuis veelvuldig aan de orde geweest. Op 15 mei 2007 informeerde het college de raad dat het had besloten om het Stads Kantoor te herontwikkelen. Op 10 februari 2009 werd de keuze voor het ontwerp gemaakt. De raad heeft in 2011 het investeringskrediet à € 82,7 miljoen (naast het al verleende voorbereidingkrediet van € 12,5 miljoen) voor de bouw verleend. Na de verlening van dit krediet, werd duidelijk dat de Stadswinkel niet naar het Stads Kantoor zou gaan en bestond er scepsis bij raadsleden over de kosten en de noodzaak om het Stads Kantoor te realiseren. De Christen Unie/SGP heeft een motie ingediend om de plannen voor het Stads Kantoor te schrappen.¹ Deze motie kon niet op een meerderheid van de raad rekenen. Wel bleef de raad kritisch en vroeg hij de wethouder om een overzicht van de gemaakte voorbereidingskosten.

Grote projecten lopen het risico om uit te lopen en meer te kosten.² Het Timmerhuis is een groot project. Gezien de interesse van de raad voor de kosten van het nieuwe Timmerhuis en gezien de impact van de bouw van het Timmerhuis op de gemeentelijke financiën, volgt de rekenkamer dit project.

1-2 doel- en vraagstelling

1-2-1 doelstelling

Het onderzoek bestaat uit twee onderdelen: een feitenreconstructie en een toets aan de hand van normen die onder andere gebaseerd zijn op algemene normen over 'good governance' en op de RSPW (Rotterdamse Standaard voor projectmatig werken). Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer:

- 1 inzicht te geven in de ontwikkelingen rond het project Timmerhuis tot 2012;
- 2 een oordeel te vellen over de governance van het project Timmerhuis:
 - de kwaliteit van de kaders voor het project (sturen);
 - de mate waarin het college het project beheerst (beheersen);

¹ Motie Christenunie/SGP, Motie Schrappen Stads Kantoor, d.d. 8 en 10 november 2011, p 55.

² Megaprojects and Risk: An anatomy of Ambition, by Bent Flyvbjerg, Nils Bruzelius, and Werner Rothengatter (Cambridge University Press, 2003).

- de kwaliteit van de informatie in de voortgangsrapportage en andere raadstukken (verantwoorden).

1-2-2 onderzoeksvragen

De centrale vragen in het onderzoek luiden:

- 1 Hoe is het proces rond de bouw van het Timmerhuis tot 2013 verlopen?
- 2 Is de sturing, beheersing en verantwoording van het project Timmerhuis adequaat?

De eerste hoofdvraag wordt beantwoord aan de hand van een feitenreconstructie. Deze beschrijving kan gezien worden als een inleiding op het normatieve tweede deel van het rapport. Dit normatieve deel is desondanks zelfstandig leesbaar.

De tweede centrale vraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

a sturen:

Zijn de doelstellingen en financiële kaders voor het project Timmerhuis specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden geformuleerd?

b beheersen:

- b.1 Is er sprake van adequaat projectmanagement?
- b.2 Is er sprake van adequaat contractmanagement?
- b.3 Is er sprake van adequate audits?
- b.4 Is er sprake van adequate projectcontrol?
- b.5 Is er sprake van adequaat risicomanagement?

c verantwoorden:

Is de verantwoordingsinformatie betrouwbaar?

1-2-3 leeswijzer

De bestuurlijke nota bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen en bevat het antwoord op de centrale onderzoeksvraag.

In de nota van bevindingen worden de deelvragen beantwoord. Hierin staan de resultaten van het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies in de bestuurlijke nota. Samen vormen de bestuurlijke nota, de nota van bevindingen en de bijlagen het rekenkamerrapport.

2 conclusies en aanbevelingen

2-1 hoofdconclusies

- 1 Er zijn op dit moment voldoende aanwijzingen dat de kans groot is dat het Timmerhuis binnen de gestelde kaders gerealiseerd zal worden. De sturing en beheersing is over het geheel adequaat, zij het dat op verschillende punten de werkwijze die de RSPW voorstaat niet gevolgd is.
 - a Op enkele formalistische tekortkomingen na, is het projectmanagement (projectplannen, fasering, rollen, overlegstructuren en voortgangsrapportages) op een goede manier vormgegeven.
 - b Het contract en het contractmanagement zijn zo vormgegeven dat op dit moment de kans groot is dat het Timmerhuis binnen de daarvoor gestelde kaders gerealiseerd zal kunnen worden.
 - c Het project het Timmerhuis is op een goede manier geaudit, maar dit is niet vaak genoeg gebeurd en het projectteam heeft de implementatie van de aanbevelingen niet op systematische wijze gecontroleerd. Door het gebrek aan systematiek bestaat het risico dat tekortkomingen in de organisatie niet tijdig opgemerkt worden en dat verbeteringen onvoldoende doorgevoerd worden. In geval van het Timmerhuis heeft de rekenkamer overigens tot op heden geen problemen opgemerkt die hierdoor veroorzaakt zijn.
 - d De projectcontrol is te laat vormgegeven, is onvoldoende onafhankelijk gepositioneerd en houdt zich ten onrechte alleen met financiële aspecten bezig. Hierdoor bestaat het risico dat het management van Stadsontwikkeling en de bestuurlijke opdrachtgever onvoldoende onafhankelijke informatie (informatie die niet van het projectteam afkomstig is) ontvangt.
 - e Het risicomanagement heeft ertoe geleid dat op de belangrijkste momenten de belangrijkste risico's in kaart zijn gebracht. Op enkele punten schiet het echter tekort. Hierdoor bestaat de kans dat risico's over het hoofd gezien worden. De rekenkamer heeft overigens tot op heden geen aanwijzingen aan getroffen die erop wijzen dat dat bij het Timmerhuis het geval is.
- 2 De raadsinformatie is betrouwbaar, maar met name de informatie in de Monitor grote projecten, geeft niet altijd voldoende inzicht in de risico's en de overschrijdingen van de meldingsnormen

2-2 toelichting hoofdconclusies

- 1 *Er zijn op dit moment voldoende aanwijzingen dat de kans groot is dat het Timmerhuis binnen de gestelde kaders gerealiseerd zal worden. De sturing en beheersing is over het*

geheel adequaat, zij het dat op verschillende punten de werkwijze die de RSPW voorstaat niet gevolgd is.

- Nu het Timmerhuis is aanbesteed, is contractueel vastgelegd dat de aannemer verantwoordelijk is voor de realisatie van het Timmerhuis.
- Het contract is zo vormgegeven dat de meeste risico's bij de aannemer liggen. (zie conclusie 1b).
- De aannemer zal er dus voor moeten zorgen dat het Timmerhuis binnen de gesteld kaders ontwikkeld wordt.

- Voor het behalen van de projectdoelen is nog wel van belang dat:

- de gemeente goed toezicht blijft houden op de werkzaamheden van de aannemer en actief controleert bij de oplevering;
- de gemeente terughoudend blijft ten aanzien van meerwerk.

Ook is het behalen van de projectdoelen afhankelijk van zaken waarop de gemeente geen invloed heeft. Het is van belang dat:

- de aannemer niet failliet gaat;
- enkele kleine risico's die contractueel niet voor rekening van de aannemer komen, zoals het risico op beroep tegen de vergunning, zich niet voordoen.

a Op enkele formalistische tekortkomingen na, is het projectmanagement (projectplannen, fasering, rollen, overlegstructuren en voortgangsrapportages) op een goede manier vormgegeven.

- Het Timmerhuis kent een overwegend goed projectplan, heldere fasering, rolverdeling en overlegstructuren.
- Verder kent het projectmanagement wel de volgende formele tekortkomingen:
 - Niet elke projectfase is conform de RSPW afgesloten met een ambtelijk beslisdocument waaruit blijkt in hoeverre de aan de fase gekoppelde doelen zijn gerealiseerd.
 - De voortgangsrapportages zijn niet met de beoogde frequentie verschenen en niet alle rapportages zijn besproken in het kernteamoverleg.

b Het contract en het contractmanagement zijn zo vormgegeven dat op dit moment de kans groot is dat het Timmerhuis binnen de daarvoor gestelde kaders gerealiseerd zal kunnen worden.

- De gemeentelijke doelstellingen komen terug in de contractuele afspraken en het contract kent adequate stimuli en sancties om ervoor te zorgen dat de aannemer de doelen realiseert.
- De gemeente heeft bewust gekozen om te werken met een geïntegreerd contract met een door de gemeente voorgeschreven ontwerpteam. Dit laatste houdt in dat de gemeente de leden van het ontwerpteam (o.a. architect, constructeur en adviseur duurzaamheid) heeft ingehuurd voor het maken van de ontwerpen tot en met het voorlopige ontwerp. Vervolgens heeft de gemeente de aannemer gecontracteerd op basis van dit voorlopige ontwerp en heeft de gemeente in het contract met de aannemer vastgelegd dat de aannemer het bestaande ontwerpteam moet inhuren voor de uitwerking van het voorlopige ontwerp in het definitieve ontwerp.
- Hieraan zijn de volgende voordelen verbonden:

- Door veel verantwoordelijkheid voor het ontwerp bij de aannemer te laten, kan de aannemer zijn expertise inbrengen om lager te kunnen inschrijven en zo de kosten voor de gemeente terug te brengen.
 - De kans op extra kosten vanwege meerwerk is kleiner.
 - De kwaliteit van het ontwerpteam is beter gewaarborgd dan in het geval dat de aannemer zelf een wellicht goedkoper ontwerpteam zou kunnen kiezen.
 - Er zijn aan deze constructie ook enkele risico's verbonden. Tijdens de bouw is het nog wel van belang dat de gemeente het bouwtoezicht goed vormgeeft; de gemeente moet voorkomen dat het voorschrijft hoe de aannemer het ontwerp moet uitwerken en op die manier verantwoordelijkheid voor het ontwerp overneemt. De gemeente moet echter wel voldoende zicht hebben op de bouwactiviteiten.
 - De gemeente heeft terecht geoordeeld dat de voordelen van deze strategie groter waren dan de nadelen.
 - De gemeente heeft er bewust voor gekozen om bepaalde risico's, zoals risico's die verband houden met kabels en leidingen op de bouwplaats en het risico van beroep tegen de bouwvergunning, niet over te dragen aan de aannemer. De reden hiervoor is dat de gemeente deze risico's beter kan beheersen en/of overdracht onnodig veel kosten met zich mee zou brengen.
 - De gemeente heeft de juridische kwaliteit van de contracten voldoende geborgd door te werken met een standaardcontractvorm, advies te vragen van externe en interne juridische specialisten en aanpassingen op een goede manier vast te leggen.
- c *Het project het Timmerhuis is op een goede manier geaudit, maar dit is niet vaak genoeg gebeurd en het projectteam heeft de implementatie van de aanbevelingen niet op systematische wijze gecontroleerd. Hierdoor bestaat het risico dat tekortkomingen in de organisatie niet tijdig opgemerkt worden en dat verbeteringen onvoldoende doorgevoerd worden. In geval van het Timmerhuis heeft de rekenkamer overigens tot op heden geen problemen opgemerkt die hierdoor veroorzaakt zijn.*
- De audit van 2009 is adequaat uitgevoerd.
 - In de praktijk vinden audits plaats aan de hand van de GROTICK aspecten. Deze indeling is adequaat. In de RSPW staat echter een andere lijst met onderwerpen genoemd.
 - Het project Timmerhuis is niet conform RSPW eens in de drie jaar geaudit.
 - Het projectteam is niet op systematische wijze nagegaan of het alle aanbevelingen uit de audit had geïmplementeerd. Uit de follow-up van de audit bleek, dat ten tijde van die follow-up acht van de 31 aanbevelingen nog niet waren geïmplementeerd. Het projectteam is hier later mee verder gegaan en dit heeft later niet tot problemen geleid.
- d *De projectcontrol is te laat vormgegeven, is onvoldoende onafhankelijk gepositioneerd en houdt zich ten onrechte alleen met financiële aspecten bezig. Hierdoor bestaat het risico dat het management van Stadsontwikkeling en de bestuurlijke opdrachtgever onvoldoende onafhankelijke informatie (informatie die niet van het projectteam afkomstig is) ontvangt.*
- Het Timmerhuis kent pas sinds maart 2010 een controller en pas sinds 2012 zijn er controlrapportages verschenen.
 - De taken van de controller zijn in het projectplan niet duidelijk omschreven.

- De controller voert ook de financieel administratieve taken uit binnen het projectteam. In de RSPW staat onvoldoende duidelijk dat de projectcontroller geen administratieve taken zou moeten hebben. Doordat een persoon de toetsende en uitvoerende taken uitvoert, bestaat het risico dat hij zijn toetsende rol onvoldoende onafhankelijk kan uitvoeren.
 - De controller houdt zich alleen met financiën bezig en niet met de andere GROTICK aspecten: risico's, organisatie, tijd, informatie, communicatie en kwaliteit.
- e *Het risicomanagement heeft ertoe geleid dat op de belangrijkste momenten de belangrijkste risico's in kaart zijn gebracht. Op enkele punten schiet het echter tekort. Hierdoor bestaat de kans dat risico's over het hoofd gezien worden. De rekenkamer heeft overigens tot op heden geen aanwijzingen aan getroffen die erop wijzen dat dat bij het Timmerhuis het geval is.*
- Tijdens de belangrijkste fasen binnen het project (de momenten waarop de risico's het grootst waren en de belangrijkste beslissingen genomen moesten worden), hebben de belangrijkste betrokkenen de grootste risico's op een adequate manier in kaart gebracht.
 - Het risicomanagement kent echter wel enkele tekortkomingen:
 - In het projectplan is de manier waarop het risicomanagement vorm wordt gegeven niet duidelijk omschreven. Hierdoor bestaat de kans dat het risicomanagement later onvoldoende uitgebreid wordt uitgevoerd.
 - Bij het risicomanagement zijn niet, zoals de RSPW sinds oktober 2010 voorschrijft, experts betrokken die onafhankelijk van het project zijn. Hierdoor bestaat het risico dat niet alle risico's onderkend worden.
 - De risico's zijn niet conform de in de RSPW voorgeschreven frequentie in kaart gebracht. Direct voorafgaand aan besluitvorming in het college was, door een langdurig besluitvormingstraject, op een tweetal momenten de risicoanalyse verouderd en een keer liet de jaarlijkse risicosessie enkele maanden te lang op zich wachten.
- 2 *De raadsinformatie is betrouwbaar, maar, met name de informatie in de Monitor grote projecten, geeft niet altijd voldoende inzicht in de risico's en de overschrijdingen van de meldingsnormen.*
- De raadsvoorstellen waarmee het voorbereidingskrediet en het uitvoeringskrediet zijn aangevraagd geven een betrouwbaar en transparant beeld van de stand van zaken van het project.
 - In de geheime bijlage voor het voorbereidingskrediet is niet voldoende inzichtelijk wat de risico's inhielden en het college heeft niet alle belangrijke risico's gerapporteerd. Dit zijn:
 - de parkeergarage;
 - de aanbesteding van het project;
 - het opdrachtgeverschap en de besluitvorming;
 - de projectorganisatie.
 - Bij de aanvraag van het uitvoeringskrediet is de raad niet in staat gesteld zich een oordeel te vormen over de toereikendheid van de risicovoorzieningen en reserves die in het project zijn opgenomen doordat er geen kwantitatieve risico-informatie aan de raad is verstrekt.

- De raad is niet separaat geïnformeerd over overschrijdingen van de meldingsnormen uit de RSPW. De Monitor grote projecten geeft inzicht in afwijkingen ten opzichte van de meldingsnormen, maar in de monitor wordt niet expliciet aangegeven dat sprake is van een afwijking ten opzichte van de afgesproken meldingsnormen.
- De rekenkamer heeft geen aanwijzingen aangetroffen dat via de Monitor grote projecten onbetrouwbare informatie aan de raad is gecommuniceerd. Wel zijn er kanttekeningen te plaatsen bij de transparantie van de informatie in de Monitor grote projecten.
 - De risicoanalyses waarop de monitors gebaseerd zijn, zijn regelmatig niet up to date.
 - De risico-informatie in de Monitor grote projecten over het Timmerhuis is niet één op één herleidbaar tot de risicomatrices die het product zijn van de risicosessies op projectniveau. Dit is overigens geen tekortkoming van het projectteam, maar een tekortkoming van de manier waarop de procedure voor het opstellen van de Monitor grote projecten is vormgegeven met als gevolg dat elk project dit op een eigen manier doet. Het is niet vastgelegd hoe de informatie uit de Monitor grote projecten gelinkt moet zijn aan achterliggende informatie. Niet duidelijk is welke risico's uit de risicomatrix opgenomen moeten worden in de monitor. Bovendien gaat de Monitor grote projecten uit van een andere definitie van de classificaties 'rood', 'oranje' en 'groen' dan de risicosessies. Hierdoor is het niet transparant hoe tot de keuze voor een bepaalde kleur gekomen is en kan het voorkomen dat een risico in de risicomatrix 'rood' scoort en in de monitor 'oranje' of 'groen'.

2-3 aanbevelingen

Op hoofdlijnen is het project Timmerhuis op een goede manier georganiseerd. De rekenkamer beveelt echter wel aan om enkele verbeteringen door te voeren.

Aanbevelingen aan het college:

- 1 Draag er zorg voor dat de sturing en beheersing van het project het Timmerhuis conform RSPW plaatsvindt. Hierbij is van belang dat:
 - elke projectfase, conform de RSPW, afgesloten wordt met een ambtelijk beslisdocument waaruit blijkt in hoeverre de aan de fase gekoppelde doelen zijn gerealiseerd;
 - de voortgangsrapportages met de beoogde frequentie verschijnen en deze rapportages besproken worden in het kernteamoverleg;
 - de risico's conform de in de RSPW voorgeschreven frequentie in kaart gebracht worden.

Controleer bovendien of de sturing en beheersing van andere projecten in lijn zal zijn met de RSPW.
- 2 Draag er zorg voor dat het management van Stadsontwikkeling en de bestuurlijke opdrachtgever voldoende informatie over het project ontvangt die afkomstig is van experts die met een onafhankelijke blik (onafhankelijk van het projectteam) naar het project hebben gekeken. Hierbij is van belang:

- dat de controller zijn werkzaamheden ook richt op de risico's, organisatie, tijd, informatie, communicatie en kwaliteit en schrijf in de RSPW duidelijk voor dat de projectcontroller geen administratieve taken binnen het gecontroleerde project mag hebben;
 - dat het project Timmerhuis, conform RSPW, eens in de drie jaar wordt geaudit en dat het projectteam na deze audit op systematische wijze nagaat of het alle aanbevelingen uit de audit heeft geïmplementeerd;
 - dat bij het risicomanagement ook experts betrokken worden die onafhankelijk van het project zijn.
- 3 Draag er zorg voor dat het toezicht op de werkzaamheden van de aannemer voldoende intensief blijft. Organiseer dit op zo'n manier dat de gemeente geen risico loopt dat het de ontwerpverantwoordelijkheid van de aannemer overneemt, maar dat de gemeente wel voldoende betrokken is bij de bouwactiviteiten.
- 4 Formuleer een standaardwerkwijze voor de manier waarop de projectinformatie (o.a. uit de risicosessies) verwerkt moet worden binnen de Monitor grote projecten. Doe dit op zo'n wijze dat de informatie uit de monitor transparanter wordt en dat de informatie over de verschillende projecten beter te vergelijken is.
- 5 Verbeter de informatievoorziening aan de raad. Hierbij is van belang dat:
- bij kredietaanvragen de raad volledig en in samenhang over de grootste risico's en hun omvang geïnformeerd wordt;
 - overschrijdingen van de meldingsnormen uit de RSPW expliciet, in een apart document (niet in de Monitor grote projecten), aan de raad gemeld worden.

3 reacties en nawoord

3-1 reactie B en W

In antwoord op uw verzoek om bestuurlijke wederhoor inzake het onderzoek naar het Timmerhuis, doen wij u met deze brief onze reactie op uw rapport toekomen.

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van uw feitenreconstructie en toets van deze informatie op algemene normen van 'good governance' en de Rotterdamse Standaard voor Projectmatig werken. Wij onderschrijven met u dat de kans groot is dat het Timmerhuis binnen de gestelde kaders zal worden gerealiseerd en dat de sturing en beheersing van het project op dit moment op een adequate wijze zijn vormgegeven. Daarbij zijn wij tevens met u van mening dat de aan de gemeenteraad verstrekte informatie inzake het Timmerhuis als betrouwbaar moet worden gekwalificeerd.

Naast de bevindingen naar aanleiding van uw onderzoek naar het project 'Timmerhuis' meldt u ook een aantal bevindingen die gericht zijn op de methodiek van de Monitor Grote Projecten en de Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken (RSPW) in zijn algemeenheid. Ook deze projectoverstijgende opmerkingen worden aan het eind van deze brief geadresseerd.

Reactie op de hoofdconclusies

Voor de volledigheid gaan wij onderstaand per hoofdconclusie in op uw bevindingen. Daarbij richten wij ons met name op de onderdelen waarvan uw rekenkamer heeft aangegeven dat er sprake is van kleine onvolkomenheden bij de naleving van de RSPW en de wijze van informatievoorziening.

N.a.v. hoofdconclusie 1

Als onderdeel van uw conclusie inzake de sturing en beheersing merkt u op dat niet in alle gevallen de RSPW is gevolgd bij de sturing en beheersing van dit project. Wij hechten eraan de door u genoemde situaties, waarbij de RSPW niet volledig is gevolgd, kort van een toelichting te voorzien.

Zo geeft u aan dat niet elke projectfase conform RSPW is afgesloten met een ambtelijk beslisdocument. De enige faseovergang waaraan geen bestuurlijke beslismoment was gekoppeld, is afgesloten met een ambtelijk beslisdocument.

Voor de overige projectfases geldt dat er in dit verband inderdaad geen beslisdocumenten opgesteld zijn in het format van de RSPW ten behoeve van ambtelijke besluitvorming, omdat in dit project de afronding van de fases ook bestuurlijke beslismomenten waren. Een voorstel ten behoeve van onze collegevergadering wordt per definitie van een ambtelijk akkoord voorzien en daarmee van een beslissing van de ambtelijk opdrachtgever.

Uw rekenkamer stelt terecht dat bij aanvang van het project niet met de beoogde frequentie een schriftelijke voortgangsrapportage is verschenen en besproken. Wel is de voortgang van het project, conform de uitgangspunten van de RSPW tijdens elk Kernteamoverleg geagendeerd (eens per zes weken). Sinds medio 2012 wordt conform de voorgestelde frequentie eenmaal per zes weken een voortgangsrapportage opgesteld en besproken in het Kernteamoverleg.

De derde deelconclusie dat het project niet vaak genoeg is geaudit delen wij niet gelet op de auditgeschiedenis van dit project. Het project is voor het eerst in 2009 geaudit vanuit het Auditprogramma van het cluster Stadsontwikkeling (voorheen GMT Fysiek). Daarnaast is in 2010 een audit uitgevoerd door de Audit Services Rotterdam (ASR). In lijn met de RSPW had in 2012 een nieuwe audit plaats moeten vinden, maar vanwege dit rekenkameronderzoek, dat ook in 2012 is gestart, leek het ons college niet zinvol om parallel hieraan een eigen audit vanuit het Auditprogramma uit te voeren. Het projectteam heeft de aanbevelingen vanuit de audit van 2009 daar waar mogelijk geïmplementeerd. Tijdens de follow-up in 2010 waren acht aanbevelingen niet opgevolgd. Van deze aanbevelingen zijn er zeven alsnog opgevolgd, terwijl de andere aanbeveling niet meer relevant was vanwege het feit dat het een projectfase betrof die inmiddels in uitvoering was.

Uw vierde deelconclusie met betrekking tot projectcontrol is gerechtvaardigd. Gelet op de personeelsstop is lang intern gezocht naar een geschikte kandidaat om de rol van projectcontroller te kunnen vervullen. In dit licht heeft de organisatie keuzes moeten maken met betrekking tot de beschikbare capaciteit op het onderdeel projectcontrol en is relatief laat een controller specifiek ingezet op dit project. Zoals in het rapport gemeld is sinds maart 2010 een financial controller beschikbaar voor het project met als primaire aandachtspunt om financieel 'in control' te zijn en te blijven met betrekking tot het project Timmerhuis. Vanaf het tweede kwartaal 2013 is de control-organisatie van het project verder verbeterd door een projectcontroller in te zetten. De controller houdt zich vanuit een onafhankelijke positie bezig met alle GROTICK-aspecten en naleving van de RSPW. Hiermee wordt invulling gegeven aan uw aanbeveling de administratieve functie en de control functie te scheiden.

In de vijfde en laatste deelconclusie wordt aandacht gevraagd voor mogelijke tekortkomingen in het risicomanagement als gevolg van de, naar het inzicht van uw rekenkamer, onvoldoende beschreven manier van risicomanagement in het projectplan, het ontbreken van externe expertise en het feit dat de risico's niet conform de in de RSPW voorgeschreven frequentie in kaart zijn gebracht. Hierbij merken wij op dat om het risicomanagement binnen het project verder te professionaliseren in 2010 een risicospecialist van het Ingenieursbureau is ingezet op het project om vanuit een onafhankelijke positie verder vorm te geven. De constatering dat totaan de start bouw bij reguliere risicosessies geen externe specialisten betrokken zijn, is correct en is in lijn met de RSPW. De RSPW schrijft namelijk voor om bij grote projecten experts te betrekken voor de start van de uitvoeringsfase van een project en tijdens de uitvoeringsfase.

In de periode van januari 2009 tot heden (medio 2013) zijn zeven reguliere risicosessies gehouden en daarnaast twee specifieke, te weten de sessie 'bouwkuip' met behulp van onafhankelijke experts van Gemeentewerken en een sessie met de Rijksgebouwendienst (RGD). Daarmee voldoet het project zowel aan de RSPW-norm van het ten minste eenmaal per jaar actualiseren van de risicoanalyse, als de norm om bij het project onafhankelijke experts te betrekken bij de risicoanalyses. Wij zullen de lijn van het betrekken van onafhankelijke experts bij het uitvoeren van risicoanalyses gedurende het vervolg van dit project voortzetten. Voor de volledigheid willen wij nog vermelden dat tussen april 2011 en september 2012 geen risicosessies zijn uitgevoerd, omdat in deze periode de risicosessie met de RGD heeft plaatsgevonden. Daarnaast zijn de geïdentificeerde risico's altijd conform RSPW in kaart gebracht in de aanloop naar een fase-overgang van het project. Daarnaast is gekeken naar de projectdynamiek en is in de geest van de RSPW altijd voldoende kritisch vermogen georganiseerd op het gebied van risicomanagement. Gelet op het bovenstaande zijn wij van mening dat het risicomanagement binnen dit project van voldoende kwaliteit is en is geweest.

N.a.v. hoofdconclusie 2

Uw rekenkamer concludeert dat de raadsinformatie inzake het Timmerhuis als betrouwbaar is beoordeeld, maar dat met name de Monitor Grote Projecten (MGP) niet altijd voldoende inzicht geeft. In onderstaande zullen wij ingaan op de bevindingen waar volgens u sprake is van mogelijke verbeterpunten in de informatievoorziening aan de gemeenteraad.

Er wordt gesteld dat de geheime bijlage ten behoeve van de aanvraag van het voorbereidingskrediet niet voldoende inzichtelijk is en dat niet alle belangrijke risico's zijn gerapporteerd. Dit betreft de stukken van begin 2009 die ten grondslag hebben gelegen aan het raadsbesluit van 16 april 2009. In de geheime bijlage bij de raadsbrief van 10 februari 2009 wordt door ons college gemeld dat een brede risicoanalyse reeds in uitvoering is en dat deze op een later moment beschikbaar zal komen. Naar ons inzicht hebben wij de gemeenteraad, gezien de voorbereidende fase waarin het project verkeerde, op deze manier zo volledig mogelijk geïnformeerd over de op dat moment bekende risico's en de status van de gepresenteerde risico-analyse.

De tweede deelconclusie, waarbij u een kanttekening plaatst bij de informatievoorziening aan de raad, betreft de wijze waarop de gemeenteraad bij de aanvraag van het uitvoeringskrediet in de gelegenheid is gesteld te beslissen over de omvang van de risicovoorzieningen. Dit betreft de stukken van begin 2011 die ten grondslag hebben gelegen aan het raadsbesluit van 7 april 2011. In de geheime bijlage bij de raadsbrief van 22 februari 2011 hebben wij de raad geïnformeerd over aard van de risico's en de omvang van de risicoreserves. Een nadere toelichting hierop is u toegezonden op 25 maart 2011. Het is echter niet gebruikelijk om de kwantitatieve onderbouwing ten behoeve van de post onvoorzien te verstrekken aan de raad. Ons college heeft echter wel de verantwoordelijkheid om de gemeenteraad goed te informeren over de opbouw van het projectbudget.

Vervolgens geeft u aan dat de gemeenteraad niet separaat is geïnformeerd over overschrijdingen van de meldingsnormen zoals opgenomen in de RSPW. U baseert deze conclusie op een niet meer benodigde bijdrage uit het Investeringsfonds Rotterdam (IFR) van €2,3 mln.

Deze financiële meevaller is mondeling gemeld aan de gemeenteraad tijdens haar vergadering van 7 april 2011 en vervolgens middels de MGP schriftelijk gemeld. Daarbij is onvoldoende expliciet aangegeven dat het om een onderschrijding van het projectbudget ging, die in het kader van de RSPW-meldingsnormen gemeld moet worden. Wij hechten eraan te benadrukken dat de overige afwijkingen aan de raad zijn gemeld door middel van separate brieven,

Met betrekking tot uw vierde deelconclusie, waarbij u aangeeft dat de risicoanalyses in de MGP niet altijd up to date zijn, moeten wij melden dat dit inherent is aan de gekozen methodiek. De MGP verschijnt tweemaal per jaar, terwijl conform RSPW minimaal eenmaal per jaar een nieuwe risicoanalyse dient te worden uitgevoerd. Dit resulteert bij een aantal projecten altijd tot één monitor waarin risico's uit een eerdere risico-analyse moeten worden gemeld. Wel worden deze risico's altijd voorzien van actuele inzichten in de beheersbaarheid, middels een score op de schaal van groen tot rood. Uitgangspunt van de MGP is om alleen de belangrijkste risico's te vermelden. Overigens vindt binnen het project Timmerhuis momenteel ieder kwartaal een risico-analyse plaats.

Reactie op de aanbevelingen

Uw rekenkamer is op basis van genoemde bevindingen gekomen tot een aantal aanbevelingen. Wij onderschrijven uw hoofdconclusies dat er sprake is van een over het geheel adequate

sturing en beheersing en een betrouwbare informatievoorziening aan de gemeenteraad. Wij zien uw aanbevelingen als aanmoediging om blijvende aandacht te houden voor de opvolging van richtlijnen uit de Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken en daar waar mogelijk de werking van de RSPW en de Monitor Grote Projecten te verbeteren.

N.a.v. aanbeveling 1

Uitgangspunt van ons college is dat alle fysieke projecten conform RSPW worden uitgevoerd. Wij onderschrijven dan ook deze aanbeveling en zullen erop toezien dat alle lopende projecten conform RSPW worden uitgevoerd. Voor het project Timmerhuis betekent dit dat vanaf heden ook specifieke ambtelijke beslisdocumenten worden opgesteld. De voorgestelde verbeteringen met betrekking tot voortgangsrapportages en risicorapportages waren reeds voor het verschijnen van uw rapport in gang gezet.

N.a.v. aanbeveling 2

Zoals aangegeven in onze reactie op de derde deelconclusies is het project na de projectaudit van 2009 niet meer vanuit het auditprogramma geaudit, maar zijn er sindsdien wel diverse andere toetsen uitgevoerd. Wij onderschrijven de aanbeveling om nog in 2013 een interne reguliere audit te laten plaatsvinden, hoewel naar ons inzicht wel in de geest van de RSPW is gehandeld gelet op de audits van de ASR en een audit door middel van dit rekenkameronderzoek.

Concreet hebben wij maatregelen getroffen om de taak van projectadministratie en projectcontrol beter te scheiden en de projectcontroller in te zetten op alle genoemde GROTICK-aspecten. Zoals bij deelconclusie 3 gemeld, wordt hiermee tevens invulling gegeven aan uw aanbeveling de administratieve functie en de control functie te scheiden. Deze aanbeveling is hiermee dus feitelijk reeds geborgd binnen het project.

Wij onderschrijven de aanbeveling om onafhankelijke experts te betrekken bij de beoordeling van de risico's en voortgang van het project. Zoals aangegeven in onze reactie op deelconclusie 5 voldoet het project reeds aan de in de RSPW gestelde eisen.

N.a.v. aanbeveling 3

Verstandigerwijs beveelt u aan om voldoende intensief toezicht te houden op de werkzaamheden van de aannemer. Wij zijn ons bewust van het belang van voldoende toezicht en betrokkenheid bij de bouwwerkzaamheden, zonder daarbij de rol en verantwoordelijkheden van de aannemer over te nemen. Deze rolvastheid heeft continue aandacht vanuit het project, vanuit de ambtelijk opdrachtgever en vanuit de bestuurlijk opdrachtgever. Wij zien deze aanbeveling dan ook als bevestiging van het belang voor de aandacht die binnen het project uitgaat naar rolvastheid. Daarmee is deze aanbeveling feitelijk al in uitvoering.

N.a.v. aanbeveling 4 en 5

Aanbevelingen 4 en 5 betreffen projectoverstijgende aanbevelingen met betrekking tot de informatievoorziening aan de gemeenteraad. U beveelt aan om bij kredietaanvragen de raad zo volledig mogelijk en in samenhang te informeren over de grootste risico's en hun omvang. Wij zijn het met u eens dat de gemeenteraad bekend moet zijn met de grootste risico's van een project en de gemeenteraad op hoofdlijnen moet zijn geïnformeerd over de totale omvang van de risicovoorzieningen binnen een projectbudget. Het is echter een verantwoordelijkheid van ons college om op basis van een gespecificeerde risicoanalyse een risicovoorziening en post onvoorzien vast te stellen die recht doet aan de financiële risico-inschattingen.

Naar aanleiding van uw bevindingen inzake de wijze van koppeling tussen risicorapportages en de MGP zullen wij aan de hand van uw aanbeveling bezien of aanpassing van de standaardwerkwijze ten behoeve van invulling van de MGP noodzakelijk is om tot meer transparante rapportages te komen.

Ten slotte zullen wij nagaan in hoeverre aanpassing van de RSPW noodzakelijk is op het punt van de wijze van informeren van de gemeenteraad bij overschrijdingen van de meldingsnormen. Op dit moment wordt de MGP door ons college beschouwd als middel om te corresponderen met de gemeenteraad over projecten. Het is gebruikelijk dat ons college in geval van significante overschrijdingen, die direct handelen vereisen en daarnaast meer toelichting behoeven, de gemeenteraad direct per brief te informeren. Naar ons inzicht voldoet deze werkwijze op dit moment aan de informatiebehoefte van de gemeenteraad en zullen dan ook bezien op welke wijze deze werkwijze in de RSPW kan worden aangescherpt.

Hiermee onderschrijven wij de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de gedane aanbevelingen 4 en 5 en zullen wij deze van uitvoering voorzien door te onderzoeken op welke wijze de standaardwerkwijze voor rapportage over de risico's in de MGP kan worden verbeterd. Daarnaast zullen wij onderzoeken op welke wijze de RSPW moet worden aangescherpt om het afsprakenkader ten behoeve van een transparante informatievoorziening aan de gemeenteraad inzake overschrijdingen van meldingsnormen te verhelderen.

3-2 nawoord

Uit de reactie van het college van B en W op het rapport blijkt dat zij op enkele uitzonderingen na de aanbevelingen van de rekenkamer overnemen. De aanbevelingen 4 en 5 worden niet volledig overgenomen. Deze uitzonderingen komen in dit nawoord aan de orde. De reactie van het college geeft de rekenkamer aanleiding om enkele opmerkingen te maken.

inzichtelijkheid risico's bij voorbereidingskrediet

Het college stelt dat bij de aanvraag van het voorbereidingskrediet de toen bekende risico's wel voldoende inzichtelijk waren en dat alle belangrijke risico's toen wel zijn gerapporteerd. Het college had de raad toen gemeld dat een brede risicoanalyse reeds in uitvoering was en dat deze op een later moment beschikbaar zou komen. Volgens het college heeft het, gezien de voorbereidende fase waarin het project verkeerde, op die manier de gemeenteraad wel zo volledig mogelijk geïnformeerd over de op dat moment bekende risico's. Daarnaast geeft het college aan dat de raad later via een brede risicoanalyse meer zicht heeft gekregen op de overige risico's.

De rekenkamer is het hier niet mee eens en blijft bij het standpunt dat het college bij de aanvraag van het voorbereidingskrediet niet alle belangrijkste toen bekende risico's heeft gerapporteerd. Voor de risico's die het college toen wel gerapporteerd heeft, geldt dat het niet voldoende inzichtelijk was wat deze risico's concreet inhielden (zie paragraaf 9-2-1). Wat de potentiële risico's specifiek inhielden is immers uit de geheime bijlage bij de aanvraag van het voorbereidingskrediet niet af te leiden. Aan de raad is gecommuniceerd dat er risico's zijn in relatie tot:

- de sloop;
- de bouwkuip;
- kabels- en leidingen;
- archeologie;
- fundering;

- architectuuruitwerking;
- duurzaamheid.

In de ambtelijke risicomatrix waren echter meer grote risico's benoemd. Deze risicomatrix was opgesteld voor de kredietaanvraag en is niet met de gemeenteraad gedeeld. Hierin zijn de risico's specifieker beschreven. Sommige risico's uit de risicomatrix zijn aan de raad gecommuniceerd, andere niet. Dit betreft onder andere risico's in relatie tot:

- de parkeergarage;
- de aanbesteding van het project;
- het opdrachtgeverschap en de besluitvorming;
- de projectorganisatie.

Al met al blijft de rekenkamer bij het standpunt dat het college niet alle belangrijke risico's heeft gerapporteerd en dat de risico's die wel gerapporteerd zijn niet voldoende concreet zijn omschreven. Omdat het college de aanbeveling die de rekenkamer op dit vlak heeft gedaan niet betwist, gaat de rekenkamer er van uit dat het college in de toekomst wel alle belangrijke risico's aan de raad zal communiceren.

kwantitatieve risico-informatie en toereikendheid van de risicovoorzieningen

In de conclusies stelt de rekenkamer dat bij de aanvraag van het uitvoeringskrediet de raad niet in staat is gesteld zich een oordeel te vormen over de toereikendheid van de risicovoorzieningen en reserves. Het college had immers geen kwantitatieve risico-informatie aan de raad verstrekt. Het college heeft hierop gereageerd door te stellen dat het niet gebruikelijk is om de kwantitatieve onderbouwing ten behoeve van de post onvoorzien te verstrekken aan de raad.

De rekenkamer acht het van belang dat de raad informatie krijgt over de kwantitatieve omvang van de grootste risico's en dat de raad inzicht krijgt in de mate waarin de post onvoorzien voldoende groot is om deze risico's op te vangen. Risico's die niet opgevangen kunnen worden binnen de post onvoorzien moeten opgevangen worden vanuit de weerstandscapaciteit. Het zal hierbij veelal gaan om risico's waarvan de kans klein is dat ze zich voordoen, maar waarbij de impact als ze zich voordoen groot is. De raad moet expliciet een afweging kunnen maken over de vraag of hij een project met dergelijke risico's wil starten. Dat het de verantwoordelijkheid van het college is om op basis van risicoanalyse een risicovoorziening en post onvoorzien vast te stellen, doet hier niets aan af. Uit de reactie van het college maakt de rekenkamer op dat het college niet bereid is de raad bij kredietaanvragen over de financiële omvang van de grootste risico's te informeren en dat het college de aanbeveling dus niet overneemt. Gezien hetgeen dat hierboven besproken is, is de rekenkamer echter van mening dat dat wel noodzakelijk is.

koppeling tussen risicorapportages en de Monitor Grote Projecten

Uit de conclusies van de rekenkamer volgt dat Rotterdam geen standaardmethode kent die voorschrijft op welke manier, welke risico's uit de ambtelijke risicomatrix meegenomen moeten worden binnen de Monitor Grote Projecten. Het college merkt ten aanzien van de koppeling tussen risicomatrices en de MGP op dat het college zal bezien of aanpassing van de standaardwerkwijze ten behoeve van invulling van de MGP noodzakelijk is om tot meer transparante rapportages te komen. De rekenkamer vindt dit te vrijblijvend; de raad kan er zo niet op vertrouwen dat het college de aanbeveling overneemt. Daarom acht de rekenkamer het van belang dat het college expliciet aan de raad aangeeft of het college de standaardwerkwijze gaat aanpassen.

Vervolgens is het van belang dat het college de raad op de hoogte brengt van de manier waarop deze werkwijze aangepast is.

informereren bij overschrijdingen meldingsnormen

Ten aanzien van de manier waarop het college de raad moet informeren bij overschrijding van de meldingsnormen (aanbeveling 5) schrijft het college dat het zal nagaan in hoeverre aanpassing van de RSPW noodzakelijk is. Ook dit vindt de rekenkamer te vrijblijvend. Zo blijft het voor de raad onduidelijk of het college de aanbeveling overneemt. Het college heeft met de raad afgesproken dat het college werkt volgens de RSPW. De gedachte hierachter is dat op die manier voorkomen kan worden dat projecten uit de hand lopen. De raad moet erop kunnen vertrouwen dat het college volgens de RSPW werkt. Als de voorschriften uit de RSPW in de praktijk niet blijken te werken en niet nodig blijken te zijn, kan het college ervoor kiezen om de voorschriften binnen de RSPW aan te passen en de raad hiervan op de hoogte te brengen. Wel acht de rekenkamer het van belang dat het college bij meldingen van overschrijdingen van de meldingsnormen, expliciet aangeeft dat de normen overschreden zijn. De rekenkamer gaat er van uit dat het college expliciet aangeeft of en hoe het de aanbeveling overneemt.



nota van bevindingen

1 inleiding

1-1 aanleiding

Achter het stadhuis staat de bouw van het nieuwe Timmerhuis gepland die aansluit op het monumentale Stadstimmerhuis aan de Meent. Het gebouw moet ruimte bieden aan woningen, kantoren, commerciële ruimten en parkeerplaatsen. Met het ontwerp voor de nieuwbouw heeft de gemeente grote ambities. Wethouder Karakus (wonen, ruimtelijke ordening, vastgoed en stedelijke economie/projectwethouder Zuid) en de heer Van der Els, (lid Raad van Bestuur, Heijmans) hebben 2 februari 2012 de contracten voor de bouw van het Timmerhuis ondertekend. Bouwbedrijf Heijmans zal het ontwerp van OMA (Rem Koolhaas) gaan realiseren. De gemeente vervult hierbij een bewakende en toetsende rol. De werkzaamheden zijn in 2012 gestart. Aanvankelijk heette het project Stads Kantoor. Vanaf donderdag 20 december 2012 is het project Timmerhuis gaan heten.

In de raad is er veel aandacht voor het Timmerhuis. Op 15 mei 2007 informeerde het college de raad dat het college had besloten om het Stads Kantoor te herontwikkelen. Op 10 februari 2009 werd de keuze voor het ontwerp gemaakt. De raad heeft in 2011 het investeringskrediet à € 82,7 miljoen (naast het al verleende voorbereidingkrediet van € 12,5 miljoen) voor de bouw verleend. Na de verlening van dit krediet, werd duidelijk dat de Stadswinkel niet naar het Stads Kantoor zou gaan en rees bij enkele fracties de vraag of het noodzakelijk was om de kosten te maken om het Stads Kantoor te realiseren. De Christen Unie/SGP heeft een motie ingediend om de plannen voor het Stads Kantoor te schrappen.³ Deze motie kon niet op een meerderheid van de raad rekenen. Wel bleef de raad kritisch en vroeg hij de wethouder om een overzicht van de gemaakte voorbereidingskosten.

Grote projecten lopen het risico om uit te lopen en meer te kosten.⁴ Het Timmerhuis is een groot project. Gezien de interesse van de raad voor de kosten van het nieuwe Timmerhuis en gezien de impact van de bouw van het Timmerhuis op de gemeentelijke financiën, volgt de rekenkamer dit project.

1-2 governance

Voor het beheersen van de kosten van de bouw van het Timmerhuis en het behalen van de andere doelen, als het tijdig realiseren van het programma, is projectmatig werken en 'good governance' van groot belang. 'Governance is het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen

³ Motie Christenunie/SGP, Motie Schrappen Stads Kantoor, d.d. 8 en 10 november 2011, p 55.

⁴ Megaprojects and Risk: An anatomy of Ambition, by Bent Flyvbjerg, Nils Bruzelius, and Werner Rothengatter (Cambridge University Press, 2003).

ten behoeve van belanghebbenden.⁵ Naast het toezicht dat van buiten de organisatie plaatsvindt op de organisatie, staan bij governance drie begrippen centraal:

Sturen:

Een goede sturing is nodig om aan te geven wat er moet gebeuren, op welke manier en met welke middelen. Onderdeel van 'sturen' is het stellen van kaders aan de hand waarvan later de prestaties kunnen worden gecontroleerd.

Beheersen:

Het begrip beheersen ziet op de interne organisatie binnen de gemeente. Hierbij is de vraag aan de orde hoe ervoor wordt gezorgd dat een project zoveel als mogelijk binnen de gestelde kaders wordt uitgevoerd. Hierbij spelen projectmanagement, projectcontrol, contractmanagement en risicomanagement een belangrijke rol.

Verantwoorden:

Verantwoorden heeft binnen de gemeentelijke context betrekking op het informeren van de raad over hoe het project gezien de eerder bepaalde kaders ervoor staat en of men verwacht dat de doelen gehaald gaan worden.

De Regeling risicovolle projecten is in het leven geroepen om de raad over risicovolle projecten frequent en diepgaand te informeren. Volgens deze procedure moet informatie verschaft worden over een groot aantal aspecten als de doelstellingen, risico's, audits, de financiën van het project etc. Hoewel dit onderzoek niet in het kader van de Regeling risicovolle projecten heeft plaatsgevonden, is de regeling wel gebruikt voor de opzet van dit onderzoek. Daarnaast zijn de aspecten van 'good governance' en het kader van de Rotterdamse Standaard Projectmatig Werken (RSPW) gebruikt. De RSPW bevat voorschriften voor:

- projectmanagement;
- besturing en organisatie;
- faseren en beslissen;
- risicomanagement en juridische borging;
- projectcontrol;
- auditing van projecten;
- omgevingsmanagement.

1-3 doel- en vraagstelling

1-3-1 doelstelling

Het onderzoek bestaat uit twee onderdelen: een feitenreconstructie en een toets aan de hand van normen die onder andere gebaseerd zijn op algemene normen over 'good governance' en de RSPW. Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer:

- 1 inzicht te geven in de ontwikkelingen rond het project Timmerhuis tot 2012;
- 2 een oordeel te vellen over de governance van het project Timmerhuis:
 - de kwaliteit van de kaders voor het project (sturen);
 - de mate waarin het college het project beheerst (beheersen);
 - de kwaliteit van de informatie in de voortgangsrapportage en andere raadstukken (verantwoorden).

⁵ Deloitte, 2011, Gemeente Governance, Projecten in Control, Het onverwachte beheersen.

1-3-2 onderzoeksvragen

De centrale vragen in het onderzoek luiden:

- 1 Hoe is het proces rond de bouw van het Timmerhuis tot 2013 verlopen? (feitenreconstructie)
- 2 Is de sturing, beheersing en verantwoording van het project Timmerhuis adequaat?

De feitenreconstructie voor het beantwoorden van de eerste hoofdvraag is beschrijvend en zal met name ingaan op:

- de kostenontwikkeling;
- de aanpassing van het programma (de aantallen te bouwen woningen, kantoren, winkels etc.);
- de rol van de raad en het college;
- de informatievoorziening aan de raad tot 2013.

Deze beschrijving kan gezien worden als een inleiding op het normatieve andere deel van het rapport. Dit normatieve deel is desondanks zelfstandig leesbaar.

De tweede centrale vraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

a sturen:

Zijn de doelstellingen en financiële kaders voor het project Timmerhuis specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden geformuleerd?

b beheersen:

- b.1 Is er sprake van adequaat projectmanagement?
- b.2 Is er sprake van adequaat contractmanagement?
- b.3 Is er sprake van adequate audits?
- b.4 Is er sprake van adequate projectcontrol?
- b.5 Is er sprake van adequaat risicomanagement?

c verantwoorden:

Is de verantwoordingsinformatie betrouwbaar?

1-3-3 afbakening en aanpak

Dit onderzoek richt zich op het proces rond de bouw van het Timmerhuis tot 2013. In die periode is het krediet voor het inbouwpakket nog niet verstrekt. Bovendien maakt het inbouwpakket inmiddels ook geen onderdeel meer uit van het project Timmerhuis, maar van het project concernhuisvesting. Dit onderzoek beschrijft wel dat de kredietaanvraag voor het inbouwpakket later plaats zal vinden dan de kredietaanvraag voor de rest van het project. Het normerende deel van dit onderzoek zal echter niet ingaan op het inbouwpakket. De verkoopbaarheid of verhuurbaarheid van de te bouwen woningen, kantoren, winkels etc. zijn geen onderwerp van dit onderzoek.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen heeft de rekenkamer documenten geanalyseerd en interviews gehouden. Deze documenten waren onder andere: raadsdocumenten, contracten met o.a. aannemer en architect, interne rapportages van Stadsontwikkeling met betrekking tot bouwkosten en risico's, het projectdossier en het on-line informatiesysteem waarbinnen Stadsontwikkeling en de aannemer informatie uitwisselen. Interviews zijn gehouden met de projectmanager, de wethouder, de private partij die het bouwmanagement verzorgt en leden en adviseurs van het projectteam.

1-3-4 leeswijzer

In de hiernavolgende hoofdstukken zullen de deelvragen achtereenvolgens worden beantwoord. Hoofdstuk 2 gaat in op onderzoeksvraag één, het procesverloop. De tweede onderzoeksvraag wordt beantwoord in de hoofdstukken 3 en verder. Deelvraag a over de doelstellingen en financiële kaders komen aan de orde in hoofdstuk 3. Hoofdstuk 4 heeft betrekking op het projectmanagement en de projectsturing (deelvraag b1). Hoofdstuk 5 behandelt het contractmanagement in het licht van de doelen die de gemeente door middel van dit contract wil bereiken (deelvraag b.2). In hoofdstuk 6 komen de audits aan de orde (deelvraag b.3). Projectcontrol is het onderwerp van hoofdstuk 7 (deelvraag b.4). Hoofdstuk 8 bespreekt het risicomanagement (deelvraag b.5). De verantwoordingsinformatie voor de gemeenteraad (deelvragen c.1 en c.2) zijn het onderwerp van hoofdstuk 9.

2 procesverloop

2-1 inleiding

In dit hoofdstuk komt de vraag aan de orde hoe het proces rond de bouw van het Timmerhuis tot 2013 is verlopen. Dit hoofdstuk beschrijft het proces chronologisch en kan gezien worden als een inleiding op de volgende hoofdstukken. Paragraaf 2-2 gaat in op het eerste besluit om plannen te gaan maken voor het Stads kantoor en de aanloop naar concrete besluiten. Paragraaf 2-3 beschrijft de beslissing om geld vrij te maken om de plannen te concretiseren. Deze paragraaf gaat ook in op de belangrijkste uitgangspunten en doelen die de gemeente op dat moment met het project had, de beoogde planning, de manier waarop de gemeente wil samenwerken met de bouwers en ontwerpers en de fases van het vervolg proces. De keuze voor een ontwerp en architect is het onderwerp van paragraaf 2-4. Deze paragraaf besteedt ook aandacht aan het beroep van de andere architecten tegen dit besluit. Naast de architect zijn in die periode nog andere adviseurs geselecteerd die deel uitmaken van het ontwerpteam, zoals de bouwmanager, de constructeur, de adviseur duurzaamheid, de adviseur akoestiek en brandveiligheid en de adviseur installaties. Omdat hun selectie minder bepalend is geweest voor het procesverloop, wordt hieraan in dit hoofdstuk geen specifieke aandacht besteed. Het besluit van de gemeenteraad om het uitvoeringskrediet beschikbaar te stellen komt aan de orde in paragraaf 2-5. De problemen waarmee het project daarna te maken heeft gekregen, zoals het besluit om de Stadswinkel XL niet binnen het Stads kantoor te huisvesten en de vraag of dan het project mede gezien de risico's überhaupt wel door zou moeten gaan, komen aan de orde in paragraaf 2-6. Uiteindelijk wordt besloten om het project wel aan een aannemer te gunnen. Dit is het onderwerp van paragraaf 2-7. De ontwikkelingen na december 2012 worden beschreven in paragraaf 2-8.

2-2 aanloop

In 1999 nam het college het besluit om plannen te gaan maken om het Stads kantoor te gaan herontwikkelen. Hiervoor werd in 2002 een ideeënprijsvraag georganiseerd en in 2004-2005 voerden dS+V en OBR een haalbaarheids-onderzoek uit. Op basis van de informatie uit dit onderzoek is een programma opgesteld voor de realisatie van een nieuw Stads kantoor met onder andere woningen en gemeentelijke kantoorruimte.

Op 10 december 2004 had het college opdracht gegeven aan de directie van OBR om verschillende scenario's voor de herontwikkeling van het Stads kantoor op te stellen. Op 24 februari 2005 werd het Plan van aanpak vastgesteld. Op dat moment sprak men over de realisatie van 42.000 m² BVO (bruto vloeroppervlak) kantoorruimte.

Op 15 mei 2007 schreef het college aan de raad, dat het college had besloten om het Stads kantoor te herontwikkelen. Met dit besluit van het college is het project van de afdeling Gebiedsontwikkeling overgegaan naar Vastgoedontwikkeling. In de periode tot de agendapost van februari 2009 is het plan verder uitgewerkt en geconcretiseerd voor wat betreft de ambities en de kaders op het terrein van geld en planning. Op dat

moment ging het college uit van de bouw van 120 starterswoningen en 120 middeldure huur- en koopwoningen. Ook deelde het college mee dat de start van de sloopactiviteiten was uitgesteld van januari 2008 naar oktober 2008 en dat het de bedoeling was dat in 2012 het gebouw zou worden opgeleverd.

2-3 april 2009: voorbereidingskrediet

2-3-1 verhoging krediet

In de begroting van 2009 was € 2,3 miljoen gereserveerd voor het Stads kantoor. In het voorjaar van 2009 besloot de raad het voorbereidingskrediet ten behoeve van de herontwikkeling van het Stads kantoor te verhogen tot € 12,5 miljoen, zodat het project in een volgende fase kon komen.⁶ Dit bedrag was bestemd voor de sloop en de voorbereiding van de herontwikkeling van het Stads kantoor.

2-3-2 uitgangspunten

Het voorbereidingskrediet kende de volgende uitgangspunten:

tabel 2-1: uitgangspunten voorbereidingskrediet 2009

onderwerp	doel	in m2 bvo of miljoen €
tijdige realisatie ⁷	oplevering 2014	
programma	Stadswinkel XL	8.750
	kantoren gemeente	4.500 (BSD) & 11.750 (n.t.b. gebruiker)
	commerciële ruimten	630 Meent & 1000 in nieuwbouw
	woningen	144 (100% starters)
	parkeerplaatsen	270 stuks
financiën	kosten gehele gebouw incl. woningen	€ 124,8 mln
	kosten gemeente (excl. woningen)	€ 99,1 mln
	voorbereidingskrediet	€ 12,5 mln
architectuur	grote internationale architectonische waarden, aansluiten op monumentale omgeving & vernieuwend	
duurzaamheid	BREEAM excellent en 65% CO2 reductie ten opzichte van 1996	

Op het moment dat de raad instemde met het investeringskrediet, was het de bedoeling dat de nieuwe Stadswinkel XL (Publiekszaken Rotterdam), de Bestuursdienst en een nog later te bepalen gemeentelijke gebruiker in het Stads kantoor zouden komen. De gemeente had en heeft in lijn met de plannen voor het Laurenskwartier met deze plaats tussen het stadhuis en de Meent grote architectonische ambities. Daarnaast was het de bedoeling dat het gebouw zeer duurzaam zou worden; het gebouw moest voldoen aan de BREEAM excellent eisen. BREEAM is een internationale standaard voor duurzame gebouwen. Voor de gemeente zijn de totale kosten exclusief de kosten voor de woningen relevant. De aannemer ontwikkelt voor eigen rekening en verkoopt zelf de woningen, dus dat deel van de totale kosten hoeft de gemeente niet te betalen. De totale kosten voor de gemeente waren ten tijde van het voorbereidingskrediet in 2009 begroot op maximaal € 99,1 miljoen. Een deel daarvan, €

⁶ Brief van B en W aan de gemeenteraad d.d. 10-02-2009. Besluit gemeenteraad 16-04-2009.

⁷ Volgens agendapost vergadering college van B en W d.d. 10-02-2009.

12,5 miljoen, werd op 16 april 2009 door de raad verstrekt in de vorm van het voorbereidingskrediet. Later zou de raad de rest van het budget ter beschikking stellen.

2-3-3 planning

De planning in 2009 was als volgt:

tabel 2-2: planning 2009⁸

Datum	activiteit
maart 2009	start voorbereiding sloop en bouw
mei 2009	selectie van de 5 deelnemende architecten
juli 2009	start sloop en bouwrijpmaken
november 2009	besluit ontwerp en gunning architect
januari 2011	realisatie bouwkuip
januari 2012	realisatie bovenbouw
2014	oplevering

2-3-4 samenwerkingsvorm private partijen

Bij de aanvraag van het voorbereidingskrediet specificeerde het college ook op welke manier het wilde samenwerken met private partijen. Het college heeft ervoor gekozen om het project zelf te ontwikkelen. Op die manier beoogt het college de projectdoelstellingen ten aanzien van duurzaamheid en architectuur optimaal te kunnen bewaken. In de agendapost voor het college stond ook uitgelegd dat het voordeliger is voor de gemeente om voor een eigen financiering te kiezen in plaats van voor een 'sale and lease back'-constructie. De gemeente kan immers tegen een lagere rente lenen dan een marktpartij.⁹ Daarom financiert de gemeente zelf het project.

Voor wat betreft de samenwerking met de aannemer koos het college voor een geïntegreerd contract op basis van een Voorlopig Ontwerp. Hierbij is de aannemer verantwoordelijk voor (een deel van) het ontwerp, uitvoering en het onderhoud na oplevering.

klassieke rolverdeling bij het bouwproces

Een gebouw is geen kant en klaar catalogusproduct. Aan de hand van een ontwerp bouwt een bouwer een nieuw en vaak uniek gebouw. De klassieke rolverdeling hierbij is als volgt:

- opdrachtgever: de opdrachtgever is de partij die wil dat het gebouw er komt, bijvoorbeeld de gemeente. Dit is doorgaans ook de partij die betaalt en die andere partijen in eerste instantie opdracht geeft.
- architect: de architect is de partij die het ontwerp in eerste instantie maakt. Hierbij gaat het in ieder geval om de esthetische kant van het ontwerp (de vorm). Dit esthetische ontwerp moet vervolgens nader uitgewerkt worden voordat een aannemer het ontwerp concreet kan gaan uitvoeren. Bij deze

⁸ Facts and figures voor de raad d.d. 23-05-2009.

⁹ Agendapost vergadering college van B&W 10-02-2009.

nadere detaillering werkt de architect vaak samen met andere partijen. In het klassieke model is de architect samen met de andere partners binnen het ontwerpteam, zoals de constructeur, adviseur installaties en eventueel een ingenieurbureau/tekenbureau verantwoordelijk voor het ontwerp en de detaillering, hetgeen wordt vastgelegd in het bestek.

- aannemer: de aannemer realiseert het ontwerp op basis van het bestek.
- directievoerder: de directievoerder ziet erop toe dat de aannemer dat bouwt wat afgesproken was en wat bijvoorbeeld vast is gelegd in bouwtekeningen. Traditioneel controleert de directievoerder voor de opdrachtgever of de aannemer dat bouwt wat in het bestek staat.

nieuwe rol- en verantwoordelijkheidsverdeling

Traditioneel maakt de opdrachtgever een Voorlopig Ontwerp (VO), een Definitief Ontwerp (DO) en een bestek of maakt de architect of ingenieurbureau deze ontwerpen voor de opdrachtgever. De opdrachtgever en de aannemer spreken vervolgens een prijs af op basis van dit bestek. Als er dan bijvoorbeeld tijdens de bouw iets niet klopt binnen het bestek, dan moet de opdrachtgever de extra kosten betalen.

Bij een geïntegreerd contract kan de opdrachtgever ervoor kiezen dat de aannemer het DO maakt. In dat geval moet de aannemer zelf betalen als er iets mis blijkt te zijn met het DO. De opdrachtgever is dan nog wel verantwoordelijk voor de contractstukken. Als daar fouten in staan, dan ligt dat risico wel bij de opdrachtgever. Bij Timmerhuis is gekozen voor geïntegreerd contract op basis van VO. Dit heeft als voordeel dat de aannemer verantwoordelijk is voor de verdere uitwerking, maar als nadeel dat de opdrachtgever minder invloed heeft op deze uitwerking en haar keuzes vroeg in het proces moet vastleggen.

Voor het Stads Kantoor betekent de werkwijze met het geïntegreerde contract dat eerst een architect een ontwerp maakt voor de gemeente en dat vervolgens de architect voor de aannemer het ontwerp verder uitwerkt. Volgens het college was voor deze vorm gekozen omdat dan de aannemer de ontwerp- en uitvoeringsrisico's draagt en de aannemer wordt uitgedaagd om extra voorstellen met betrekking tot de duurzaamheid te doen.¹⁰ Als de gemeente immers niet alles van tevoren vastlegt, heeft de aannemer bij zijn inschrijving de mogelijkheid om zich op deze terreinen van de andere aannemers te onderscheiden.

2-3-5 fases binnen het ontwikkelingsproces

Afhankelijk van de fase waarin de plannen en de bouwactiviteiten zitten, heeft de gemeente een andere rol. Eerst stelt de gemeente de plannen op, later toetst de gemeente de uitwerking die de aannemer van de gemeentelijke plannen heeft gemaakt. Dit heeft gevolgen voor de gemeentelijke projectorganisatie en de manier van werken. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de verschillende fases in het ontwikkelingsproces en de rol van de betrokken partijen. Paragraaf 5-2 over de contractvorm gaat nader in op de rol van de gemeente ten opzichte van de private partijen.

tabel 2-3: fases ontwikkelingsproces Stads Kantoor (volgens realisatie)

fase	taken publieke en private partijen	periode	manier doelbereiking
ambitiedocument	gemeente stelt document op waarin staat wat voor gebouw de gemeente wil laten bouwen	voorjaar 2009	gemeente legt doelen in ambitiedocument vast
ontwerpen maken	verschillende architecten maken een ontwerp	medio 2009	architecten proberen ontwerp te maken dat zo goed mogelijk aansluit bij gemeentelijke doelen
keuze ontwerp	gemeente selecteert één ontwerp	eind 2009	gemeente selecteert ontwerp waarmee doelen best gerealiseerd kunnen worden
uitwerken VO+ (het uitgebreide VO)	architect specificeert voor de gemeente de uitgangspunten voor het nieuwe gebouw in een uitgebreid Voorlopig Ontwerp, VO+ en gemeente stelt contractdocumenten op	begin 2010 – begin 2011	gemeente werkt met ontwerpteam plannen uit en stelt contractdocumenten op conform doelen
aannemer selectie	verschillende aannemers werken uit hoe ze het gebouw denken te kunnen maken en wat dit gaat kosten. Ze doen een bieding op basis van de vraagspecificatie middels een Plan van Aanpak en een prijs. De gemeente selecteert 1 aannemer	medio 2011	gemeente toets of plannen aannemer aan hun eisen voldoen
uitwerken DO	architect werkt in opdracht van de aannemer het VO+ uit in een DO. Gemeente toetst of het DO voldoet aan het VO+	december 2011 – eind 2012/begin 2013	gemeente toetst aan contracten en andere afspraken
bouwen	aannemer bouwt Stadskantoor. Gemeente toetst op afstand	2012 – medio 2015	gemeente toetst aan contracten en andere afspraken
onderhoud	aannemer verzorgt 15 jaar een deel van het onderhoud	2015 – 2030	gemeente toetst aan contracten en andere afspraken

Bovenstaande tabel laat niet alleen zien welke fases het ontwikkelingsproces kent en wat de rol van de gemeente en de diverse private partijen is, het laat ook zien hoe de gemeente tijdens die fases haar doelen probeert te bereiken. Eerst legt de gemeente die doelen zelf in haar ambitiedocument vast. Hiermee maakt de gemeente aan de architect duidelijk aan welke doelen het gebouw moet voldoen. Vervolgens selecteert de gemeente, bijgestaan door deskundigen, een ontwerp dat het beste tegemoet komt aan de gemeentelijke doelen. Daarna werkt de gemeente deze plannen in het licht van de doelen uit, samen met het ontwerpteam. Hierin zitten naast de architect andere deskundigen van de gemeente en adviseurs, zoals de constructeur. Tijdens deze fase stelt de gemeente ook de contractdocumenten op. Op dat moment heeft de gemeente een hele actieve rol. Als daarna met behulp van het VO+ (een uitgebreide versie van het Voorlopig Ontwerp) de aannemer is geselecteerd en het contract gesloten is, wordt de rol van de gemeente kleiner. De gemeente toetst dan alleen nog maar de plannen en de uitvoering van de aannemer. Het aantal mensen binnen Stadsontwikkeling dat zich dan bezighoudt met het project is dan ook kleiner.

2-4 medio 2009: architectenselectie

2-4-1 verloop van de selectie

Ten behoeve van de architectenselectie heeft het OBR een ambitiedocument opgesteld.¹¹ Hierin is onder andere te lezen dat:

- de indicatieve bouwkosten € 75 miljoen zijn.¹²
- de diensten die de architect voor de gemeente uitvoert zijn:
 - stedenbouwkundige inpassing van het gebouw;
 - maken bouwkundig en architectonisch VO+;
 - de integratie van de draagconstructies en de installaties in het ontwerp;
 - esthetische supervisie tot en met oplevering.

figuur 2-1: ambitiedocument architectenselectie



Vervolgens vond de architectenselectie plaats in twee ronden. Aan de eerste ronde deden 65 architecten mee. In de tweede ronden mochten 5 architecten hun ontwerp uitwerken. De selectiecriteria voor de keuze van het ontwerp en de architect zijn gespecificeerd in de Selectieleidraad voor de Architecten selectie¹³ en de gunningsleidraad.¹⁴ In de eerste ronde vond een selectie plaats aan de hand van

¹¹ Gemeente Rotterdam, 2009, Herontwikkeling Stads Kantoor Rotterdam, ambitiedocument.

¹² Dit is niet het beschikbare budget, maar slechts een indicatie voor de architecten om aan te geven hoeveel geld er beschikbaar is voor hun ontwerp. Deze bouwkosten lijken lager dan in het investeringskader. Het gaat hier echter om de bouwkosten. Samen met de grondkosten, de bijkomende kosten, de projectrisico's en het projectonvoorzien vormen de bouwkosten de totale stichtingkosten. De bouwkosten zoals die in het ambitiedocument worden genoemd zijn gelijk aan de bouwkosten in het investeringskader.

¹³ Gemeente Rotterdam, Architectenselectie Herontwikkeling Stads Kantoor Rotterdam, Opdrachtnummer: 1-510-09, Selectieleidraad. 23 maart 2009.

¹⁴ Gemeente Rotterdam, Herontwikkeling Stads Kantoor Rotterdam, gunningsleidraad, architecten, 29 mei 2009.

gewogen criteria. In de tweede ronde werd een keus gemaakt uit vijf ontwerpen. Alle ontwerpen dienden in ieder geval te voldoen aan de volgende uitgangspunten:

- ruimtelijk, functioneel en beleid: de eisen op dit gebied zijn o.a. gespecificeerd in het Programma van eisen en diverse gemeentelijke beleidsstukken;
- financieel: totale programma mag niet meer kosten dan € 65 mln.¹⁵ Daarvan mag maximaal € 52,3 mln uitgegeven worden aan het gedeelte zonder de woningen;
- bouwkuip¹⁶: ontwerp moet passen op de bouwkuip zoals de gemeente die uitgewerkt heeft;
- uitvoeringsperiode: ontwerp moet realiseerbaar zijn in 26 maanden (v.a. het einde van de archeologische opgravingen);
- duurzaamheid: BREEAM-excellent doelstelling (versie maart 2009).

Het ontwerp diende in elk geval te voldoen aan bovenstaande uitgangspunten. Binnen de groep van ontwerpen die voldeden aan de uitgangspunten moest vervolgens het winnende ontwerp geselecteerd worden op basis van de volgende criteria in afnemende volgorde van belangrijkheid:

- excellente architectuur;
- stedenbouwkundige inpassing;
- omgang met het monument;
- duurzaamheid;
- haalbaarheid (kosten, onderhoud & beheer, technisch, planologisch, in tijd).

Hiertoe leverden verschillende architecten een ontwerp in en gaf een beoordelingscommissie een advies aan het college over de te selecteren architect. Conform het advies van de commissie heeft het college voor het bureau OMA (Office for Metropolitan Architecture) van Rem Koolhaas gekozen. Onderstaande afbeelding laat het ontwerp zien waarvoor gekozen is.

¹⁵ Prijspeil 1 september 2008. Deze bouwkosten passen in het investeringskader. Samen met de grondkosten, de bijkomende kosten, de projectrisico's en het projectonvoorzien vormen de bouwkosten de totale stichtingkosten. De bouwkosten zoals die in de gunningsleidraad worden genoemd zijn gelijk aan de bouwkosten in het investeringskader.

¹⁶ Een bouwkuip is een tijdelijke, waterdichte constructie, waarbinnen een ontgraving plaatsvindt ten behoeve van het realiseren van een bouwwerk.

figuur 2-2: ontwerp Timmerhuis



Bij deze selectie verdienen twee onderwerpen extra aandacht. Allereerst was er bij de selectie van de architect de kans dat bij latere uitwerking van de ontwerpen zou blijken dat de ontwerpen niet zouden passen binnen het vastgestelde taakstellende budget. Uiteindelijk heeft dit risico zich overigens niet voorgedaan. Daarnaast beweerden de niet geselecteerde architecten dat de architectenselectie niet volgens de regels had plaatsgevonden. Omdat de vraag of het ontwerp binnen het budget gerealiseerd kan worden, van belang is voor de vraag of de architectenselectie wel volgens de regels is verlopen, bespreekt de volgende paragraaf eerst de discussie over de vraag of het ontwerp binnen het budget paste. De daaropvolgende paragraaf gaat in op de vraag of de architectenselectie juridisch correct is verlopen. Hierbij toetst de rekenkamer niet zelf aan normen, maar sluit de rekenkamer zich aan bij het oordeel van de rechter.

2-4-2 ontwerpen binnen budget

Eén van de criteria waarop de architecten geselecteerd werden, zijn de kosten die uiteindelijk gemaakt moeten worden om het Stadskantoor te realiseren. In het advies van de beoordelingscommissie voor de architectenselectie van 5 oktober 2009 staat het volgende:

“Aan de architecten is een raming van de kosten van het ontwerpvoorstel gevraagd. Daarnaast zijn de ontwerpvoorstellen door een onafhankelijke deskundige doorgerekend en vergelijkbaar gemaakt. Daarbij is geconstateerd dat alle plannen boven het taakstellende budget uitstijgen.

Nadere analyse van de kosten en een toelichting van de architect heeft vertrouwen gegeven dat alle plannen binnen het taakstellende budget te realiseren zijn, zonder dat wezenlijke aanpassingen van het ontwerpconcept van de architect of het

ambitieniveau en programma van eisen van de opdrachtgever noodzakelijk zijn. De deelnemende architecten hebben dit desgevraagd schriftelijk bevestigd aan de gemeente Rotterdam.”¹⁷

Toentertijd was het echter nog onzeker of het ontwerp wel echt binnen het budget zou passen. Als de architecten de ontwerpen net zo goed binnen het budget zouden kunnen realiseren, waarom hebben ze dan het ontwerp niet binnen het budget gemaakt? De verklaringen van de architectenbureaus dat ze de ontwerpen binnen budget konden realiseren en de kostenberekeningen van externe kostendeskundigen, zorgden ervoor dat de gemeente besloot dat het risico dat het gebouw niet binnen het budget gerealiseerd zou kunnen worden beperkt was. Later bij de inschrijvingen van de aannemers bleek overigens dat de aannemers het ontwerp binnen het budget konden bouwen en dat het risico zich niet voordeed; de gemeente kon het gebouw binnen het budget laten maken.

2-4-3 conform spelregels

Na de keuze voor de architect OMA, ontstond er discussie over de vraag of deze keuze wel op de juiste manier tot stand was gekomen. Op 29 oktober 2009 schreven de architectenbureaus die niet uitgekozen waren, een brief aan de gemeente waarin zij hun bezwaren uitten over de uitkomst van de aanbesteding van de ontwerpopdracht.¹⁸ Hun bezwaren kwamen neer op het volgende. Volgens de Gunningsleidraad van de gemeente, zou de beoordelingscommissie van de gemeente een integraal oordeel moeten vellen aan de hand van een vijftal eerder genoemde criteria.

Volgens de andere architecten had de commissie alleen aandacht besteed in haar beoordeling aan de eerste vier criteria en niet aan het criterium van de haalbaarheid. De commissie had namelijk wel in hoofdstuk 2.3 van zijn rapport getoetst of het plan überhaupt voldeed aan de uitgangspunten voor haalbaarheid of niet. Maar toen bleek dat meerdere plannen aan al deze uitgangspunten voldeden, had de commissie volgens de andere architecten bij de weging van de verschillende plannen ook mee moeten nemen welk plan het meest haalbaar was.

De andere architecten betwistten vervolgens of het ontwerp van OMA, in tegenstelling tot hun ontwerpen, wel haalbaar zou zijn voor wat betreft het budget.¹⁹ Daarnaast vonden de andere architecten dat het ontwerp van OMA was voorgetrokken, omdat de gemeente deze architect zou hebben toegestaan om in de loop van de procedure zijn ontwerp aan te passen.²⁰ De andere architecten gaven vervolgens aan dat zij wilden dat de aanbestedingsprocedure opnieuw gevoerd zou worden en dat zij naar de rechter zouden gaan.

Vervolgens heeft de beoordelingscommissie een toelichting op haar eerdere advies geschreven. Hierin stond wel een toets aan alle criteria, inclusief haalbaarheid,

¹⁷ Gemeente Rotterdam, Advies beoordelingscommissie architectenselectie herontwikkeling Stads Kantoor Rotterdam, concept 05-10-09 vertrouwelijk.

¹⁸ K. Kaan, F. Houben, J. Schooten, B. Mastenbroek, Brief aan Gemeentewerken Rotterdam, onderwerp: Bezwaren tegen uitkomst aanbesteding, d.d. 29 oktober 2009.

¹⁹ K. Kaan, F. Houben, J. Schooten, B. Mastenbroek, Brief aan Gemeentewerken Rotterdam, onderwerp: Bezwaren tegen uitkomst aanbesteding, d.d. 29 oktober 2009.

²⁰ K. Kaan, F. Houben, J. Schooten, B. Mastenbroek, Brief aan Gemeentewerken Rotterdam, onderwerp: Bezwaren tegen uitkomst aanbesteding, d.d. 29 oktober 2009.

beschreven. In de toelichting op het advies van de beoordelingscommissie²¹ stond verder dat de begrotingen van het ontwerpvoorstel gecontroleerd waren door een externe bouwkostendeskundige. Deze kostendeskundige had geconstateerd dat er twijfel bestond of alle plannen binnen het taakstellende budget te realiseren zouden zijn. Vervolgens hadden alle architecten schriftelijk bevestigd dat hun ontwerpen zo aan te passen zouden zijn, dat ze binnen het maximale bouwbudget konden worden gerealiseerd.

Op 8 december 2009 heeft het college een brief naar de raad gestuurd waarin het college ingaat op de opmerkingen van de architecten. Het college gaf daarbij aan dat de verschillende gunningcriteria een afnemend belang hadden.²² Met andere woorden haalbaarheid is het minst belangrijk en excellente architectuur het meest belangrijk. Het criterium dat het ontwerp moet passen binnen het taakstellende budget stond hier volgens het college buiten. Dit was een vereiste waaraan alle ontwerpen sowieso moesten voldoen. In deze brief benadrukte het college nogmaals dat alle architecten in antwoord op de vraag van het college hadden verklaard dat de plannen binnen het taakstellende budget konden worden gerealiseerd. Volgens het college hadden de architecten hierdoor gelijke kansen.

Op 16 februari 2010 heeft de rechter zich over dit geschil in kortgeding uitgesproken.²³ Volgens de rechter waren de omstandigheden zo, dat de gemeente niet noodzakelijkerwijs een ander ontwerp dan dat van OMA had moeten kiezen. De rechter zag geen aanleiding om te twijfelen aan de berekeningen van de bouwkosten van de kostendeskundige van de gemeente en van OMA. Daarnaast zou het volgens de rechter de voorkeur hebben gehad als de beoordelingscommissie alle gegevens die zij in het tweede rapport had opgenomen ook al in het eerste rapport zou hebben opgenomen, maar dit bracht niet met zich mee dat de gehele procedure onvoldoende transparant of niet objectief zou zijn. Met andere woorden, de gemeente had de beoordeling netter kunnen doen, maar het ging hier niet om zulke substantiële punten dat de procedure opnieuw zou moeten worden gedaan. Ook in de overige redenen die de andere architecten aandroegen, zag de rechter geen reden om te bepalen dat de gemeente dit zou moeten doen. Al met al kon het besluit van de gemeente om voor OMA te kiezen in stand blijven.

2-5 voorjaar 2011: uitvoeringskrediet

Op 22 februari 2011 vroeg het college een uitvoeringskrediet aan bij de raad voor de herontwikkeling van het Stads Kantoor.²⁴ In deze brief stond dat de Stadswinkel XL letterlijk het fundament was voor het Stads Kantoor. Ten opzichte van de aanvraag voor het voorbereidingskrediet, was het programma op twee punten aangepast. In plaats van 144 starterswoningen werd besloten dat er 92 woningen moeten komen waarvan 50% starterswoningen en 50% gemengde woningen. Het aantal parkeerplaatsen werd in verband met een nieuwe, lagere parkeernorm teruggebracht van 270 naar 120.

²¹ Gemeente Rotterdam, Herontwikkeling Stads Kantoor Rotterdam, toelichting advies beoordelingscommissie, 30 november 2009.

²² Het gaat hier om afnemend belang conform de gunningleidraad waarop beoordeeld is. De beoordeling op architectuur weegt het zwaarst.

²³ Rechtbank Rotterdam, zaak-/rolnummer: 345682/KG ZA 09-1364 d.d. 16 februari 2010.

²⁴ College van B en W, 2011, Kredietaanvraag ten behoeve van herontwikkeling Stads Kantoor d.d. 22 februari 2011.

Ook werden de volgende vertragingen gemeld ten opzichte van de planning bij het voorbereidingskrediet:

- de niet uitgekozen architecten hadden een kortgeding aangespannen (vijf maanden);
- de uitwerking van een extra fase schetsontwerp vroeg meer tijd (twee maanden);
- als de gemeente de bouwkuip zou aanleggen en een andere aannemer de bovenbouw, zou deze verdeling van verantwoordelijkheid risico's met zich meenemen. Daarom heeft de gemeente besloten de bouwkuip niet in eigen beheer in de ontwikkelfase aan te leggen, maar dit later door de aannemer als onderdeel van het totale project te laten doen (vier maanden).

Hierdoor zou het niet meer lukken om in 2014 het totale gebouw af te ronden. Volgens een nieuwe planning van medio februari 2011 moet eind 2014 de casco oplevering plaatsvinden. De ingebruikname van het gebouw is dan voorzien medio 2015. Volgens het college is in deze planning rekening gehouden met de bezwaartermijn, maar niet met mogelijke vergunningsproblemen.

De aanpassingen leiden er ook toe dat de raming voor het budget er anders uit kwam te zien. Over all zijn de gemeentelijke investeringen echter niet verhoogd. ²⁵

Hierbij werd ook opgemerkt dat het huisvesten van de gemeentelijke diensten kostenneutraal zou moeten zijn; de opbrengsten zouden minimaal de kosten moeten dekken bezien over een periode van 40 jaar. Bij de aanbesteding zouden ook delen van het onderhoud voor de komende 15 jaar aanbesteed moeten worden. De gedachte achter het aanbesteden van bouw en onderhoud samen was dat de aannemer dan een prikkel ervaart om een duurzaam gebouw te bouwen dat een betere kwaliteit heeft en niet duur is in onderhoud. In de kredietaanvraag stond ook dat er nog een aparte kredietaanvraag zou komen voor de inrichting van het Stadskantoor. ²⁶

Om de risico's die samenhangen met de beslissing om het project aan te besteden te verduidelijken, heeft wethouder Karakus op 25 maart 2011 een brief naar de commissie FIB gestuurd. Hierbij was een risicoanalyse toegevoegd. Over de risico's schreef hij dat de marktpartij het risico voor het ontwerp en de uitvoering over zou nemen. De reden hiervoor was dat de aannemer volgens de geïntegreerde contractvorm zelf het definitieve ontwerp maakt en hiervoor verantwoordelijk zal zijn. Voor wat betreft het risico dat de aanbesteding duurder uitvalt dan verwacht en enkele andere risico's die voor rekening van de gemeente kunnen komen, nam de gemeente in de begroting risicovoorzieningen op.

Op 7 april 2011 stelde de raad het uitvoeringskrediet voor de herontwikkeling van het Stadskantoor beschikbaar. Het beschikbaar gestelde krediet is € 82,7 miljoen (investering gemeentelijk deel à 95,2 miljoen – voorbereidingskrediet à 12,5 = € 82,7 miljoen).

²⁵ Brief van college van B en W aan gemeenteraad, 22-02-2011.

²⁶ College van B en W, 2011, Kredietaanvraag ten behoeve van herontwikkeling Stadskantoor d.d. 22 februari 2011, p. 4.

2-6 medio 2011: perikelen voor aanbesteding

2-6-1 inleiding

Na de verlening van het uitvoeringskrediet, bleef het onzeker of het project wel door zou gaan en in welke vorm. Hoewel op 22 februari 2011 het college had aangegeven dat de Stadswinkel XL letterlijk het fundament was voor het Stadskantoor, schreef het college op 16 juni 2011 in de kaderbrief dat het college besloten had om, vanwege de bezuinigingen bij Publiekszaken, de Stadswinkel niet te verhuizen. Het college heeft vervolgens de alternatieven onderzocht. Op 10 november 2011 bracht de Christen Unie-/SGP-fractie een motie in stemming om de plannen voor het Stadskantoor te schrappen. Deze motie kreeg geen meerderheid in de raad.

Tegelijkertijd wilde Stadsontwikkeling meer zekerheid over de risico's en de aanbestedingsstrategie. Om zeker te kunnen zijn van de gekozen aanpak heeft Stadsontwikkeling zelf de Rijksgebouwendienst om een reactie gevraagd op de aanbestedings- en contractstukken rond het Stadskantoor. In deze periode heeft het college ook onderzocht wat de alternatieven zijn voor de bouw van een Stadskantoor zonder Stadswinkel XL. Stadsontwikkeling heeft daarom onderzocht wat het financieel voor de gemeente betekent om in deze fase met de bouw van het Stadskantoor door te gaan, te stoppen, of het project te verkopen aan een marktpartij. De volgende paragraaf bespreekt eerst het onderzoek van de Rijksgebouwendienst. Daarna komt het besluit om de Stadswinkel XL niet in het Stadskantoor te vestigen en de alternatieven voor de bouw van het Stadskantoor aan de orde.

2-6-2 advies Rijksgebouwendienst

De (nieuwe) directeur Stadsontwikkeling heeft RGD gevraagd om een second opinion uit te voeren op de eventuele risico's in de aanbestedings- en contractstukken die de gemeente had opgesteld. Deze second opinion is parallel aan de lopende aanbestedingsprocedure uitgevoerd. De ingediende en ongeopende inschrijvingen zijn in bewaring gegeven bij de notaris, totdat besluitvorming over het RGD-rapport had plaatsgevonden. In het commentaar van de Rijksgebouwendienst stond onder andere het volgende:

- de Rijksgebouwendienst is onder de indruk van de compleetheid en de ordelijke opbouw van het dossier;
- de voorliggende stukken, bieden voor zover de Rijksgebouwendienst kan overzien, niet voldoende garanties dat zonder noemenswaardige overschrijding van het beschikbare budget het gewenste resultaat wordt bereikt binnen de geplande tijd. Ook als er aannemers ingeschreven hebben binnen het beoogde bedrag, vreest de Rijksgebouwendienst voor diverse risico's;
- de gemeente heeft door de gekozen geïntegreerde contractvorm, de marktpartij weinig ruimte gelaten om het ontwerp naar eigen inzicht vorm te geven en veel risico's aan de marktpartij toebedeeld;
- de Rijksgebouwendienst vreest dat de woningen niet afgebouwd zullen worden en dat de gemeente dan bij zal moeten springen;
- daarnaast vreest de Rijksgebouwendienst voor een failliete aannemer of een situatie waarin de aannemer liever boetes betaalt dan het gebouw conform de uitgangspunten van de gemeente op levert.

Na het advies van de Rijksgebouwendienst schortte Stadsontwikkeling de aanbestedingsprocedure tijdelijk op en beraadde zich over de vraag of ze verder moest

gaan met de procedure. Het projectteam adviseerde om de volgende redenen om door te gaan met de aanbesteding:

- In de aanbestedingsprocedure was voor de inschrijvers de mogelijkheid opgenomen om met de gemeente in gesprek te gaan. Hiervan hebben 4 gegadigden gebruik gemaakt. De uitkomst van dit overleg had de Rijksgebouwendienst nog niet meegenomen in zijn advies. Naar aanleiding van dit overleg is de risicoverdeling tussen de aannemers en de gemeente aangepast. Het contract kent een bepaling dat de aannemer een boete moet betalen aan de gemeente als hij het gebouw te laat oplevert. De maximale boete voor het te laat opleveren is verlaagd van een onbeperkt bedrag naar € 6 miljoen, de bouwtijd is met zes maanden verlengd en de bepalingen over de risico's rond de vergunningen zijn verduidelijkt. De aannemers hebben aangegeven dat zij zich kunnen vinden in deze risicoverdeling.²⁷ Op die manier heeft de gemeente voorkomen dat, zoals de Rijksgebouwendienst vreesde, er geen aannemer in zou schrijven op het project.
- Voor het grootste financiële risico voor de aannemers, de verkoop van de woningen, hadden de aannemers passende maatregelen getroffen om hun financiële risico te beperken, bijvoorbeeld door afspraken te maken met een belegger.²⁸
- De Rijksgebouwendienst had geen inzage gehad in de budgetonderbouwing en deze kende aanzienlijke posten om risico's op te vangen.²⁹
- Bij grote wijzigingen of een nieuwe aanbesteding zou de gemeente het risico lopen dat aannemers bezwaar zouden gaan maken, claims kunnen indienen en zich anders gaan opstellen bij een nieuwe inschrijving.³⁰
- Volgens Stadsontwikkeling was het betalingsschema zo ingericht dat het risico beperkt was dat de aannemer voortijdig uit het project stapt.³¹

In de latere agendapost voor het college kwamen de bewoordingen van de Rijksgebouwendienst niet één op één terug. In deze agendapost staat het volgende: "Het scherpe advies van de Rijksgebouwendienst heeft geholpen om het vervolgproces verder te professionaliseren. In het bijzonder adviseerde de Rijksgebouwendienst nadrukkelijk om de gehanteerde rolvastheid (in opdrachtgever- en opdrachtnemerschap) scherp te blijven volgen én bewaken. Daarnaast gaf de Rijksgebouwendienst aan bij de aanbesteding nadrukkelijk te letten op het afzetrisico van de woningen. Dat is gedaan: de partij aan wie gegund wordt heeft een overeenkomst met een belegger die de woningen afneemt. Hiermee wordt leegstand grotendeels uitgesloten, doordat verhuur mogelijk is. Tot slot vraagt de Rijksgebouwendienst aandacht voor het betaalschema. Betalen bij deeloplevering zal pas geschieden nadat ook daadwerkelijk opgeleverd is. De projectorganisatie onderschrijft de aanbevelingen van de Rijksgebouwendienst en deze zijn of worden dan ook geïmplementeerd."³² Uit bovenstaande tekst kon het college niet op maken wat de concrete strekking van het advies van de Rijksgebouwendienst was.

²⁷ Stadsontwikkeling, Herontwikkeling Stads Kantoor, Reactie projectteam op notitie RGD, 13 oktober 2011.

²⁸ Stadsontwikkeling, Herontwikkeling Stads Kantoor, Reactie projectteam op notitie RGD, 13 oktober 2011.

²⁹ Stadsontwikkeling, Herontwikkeling Stads Kantoor, Reactie projectteam op notitie RGD, 13 oktober 2011.

³⁰ Stadsontwikkeling, Herontwikkeling Stads Kantoor, Reactie projectteam op notitie RGD, 13 oktober 2011.

³¹ Stadsontwikkeling, Interne notitie: Herontwikkeling Stads Kantoor, Second opinion RGD, 18-10-2011.

³² Agendapost voor de vergadering van het college van Burgemeester en Wethouders van Rotterdam op: dinsdag 6 december 2011, D* GEHEIM.

2-6-3 alternatieven voor Stads kantoor

Op 4 oktober 2011 informeerde wethouder Karakus de commissie FIB over de gevolgen van het niet verhuizen van de Stadswinkel naar het Stads kantoor. Over een nieuwe gebruiker van de ruimte waar de Stadswinkel XL gepland was, merkte de wethouder op dat er voldoende mogelijkheden waren om deze ruimte op een goede manier in te vullen, zowel programmatisch als financieel. Hij schreef dat in een businesscase diverse alternatieven beschouwd zijn en dat de meest optimale programmering zou worden gerealiseerd op basis van actuele verkenningen van de markt en het maatschappelijk veld. De wethouder deed geen uitspraken over een concrete invulling. Wel zei hij toe de raad op de hoogte te zullen houden. In deze brief staat ook dat het aantal kleine woningen verlaagd is van 46 naar 20. De reden hiervoor is dat het college in 2012 een wijziging in het bouwbesluit ziet aankomen. Hierin worden buitenruimten bij appartementen verplicht gesteld. Met deze wijziging in de wet is het gebouw met 46 kleine woningen wellicht niet aantrekkelijk genoeg voor een marktpartij om te ontwikkelen. Daarom wordt het minimum verlaagd van 46 naar 20.

Toen bleek dat de Stadswinkel niet zou verhuizen, onderzocht Stadsontwikkeling of het, onder andere gezien de financiële consequenties, verstandig zou zijn om met de bouw van het Stads kantoor te stoppen of voor een andere aanpak te kiezen. In een intern document van 15 november 2011 overwoog men zes mogelijke richtingen.³³

- 1 huidige ontwerp realiseren en doorgaan conform raadsbesluit;
- 2 huidige ontwerp realiseren en na oplevering verkopen en terug huren;
- 3 alleen monument geschikt maken voor starterswoningen en winkels;
- 4 locatie en monument verkopen aan een private partij voor de ontwikkeling van kantoren;
- 5 locatie en monument verkopen aan een private partij voor de ontwikkeling van woningen;
- 6 locatie en monument verkopen aan een private partij voor de ontwikkeling van onderwijs.

Variant 1, het doorgaan conform raadsbesluit ging ervan uit dat de gemeente de ruimte die niet gebruikt zou gaan worden door de Stadswinkel XL zelf zou vullen met gemeentelijke kantoren die nu elders in de stad in andere kantoorgebouwen zitten. Financieel is hierbij het uitgangspunt dat de bouwkosten gelijk zijn aan het bedrag dat de gemeente 40 jaar lang zou betalen als de gemeente voor € 198 per m² verhuurbaar vloeroppervlak zou huren.

Bij variant 2 ging de gemeente ervan uit dat zij het pand na oplevering zou verkopen aan een commerciële partij. De reden hiervoor zou zijn dat er dan geen vermogensbeslag zou worden gelegd op de gemeentelijke financiën en dat de gemeente zich na afloop huurtermijn, ca. 15 à 20 jaar, terug zou kunnen trekken. In dat geval zou het Stads kantoor met verlies verkocht moeten worden aan een commerciële partij omdat voor een commerciële partij de financiering duurder is. De verwachting van Stadsontwikkeling was dat dit voor de gemeente € 6,7 miljoen duurder zou zijn dan variant 1.

³³ Stadsontwikkeling. SK-Scenarios-20111115.pdf.

Variant 3 ging uit van het idee dat de nieuwbouw niet gerealiseerd zou worden en dat er woningen en winkels in het bestaande monument zouden komen. Hieraan kleefden volgens Stadsontwikkeling onder andere de volgende nadelen:

- Stadsontwikkeling raamde een verlies van € 14 miljoen:
 - de gemeente zou geen grond voor nieuwbouw kunnen verkopen;
 - kosten die al gemaakt waren voor het Stadskantoor (€ 12 miljoen voor sloop bouwrijp, tijdelijk beheer, architectenselectie, ontwerpkosten, communicatiekosten, projectkosten e.d.),³⁴ zouden niet terugverdiend kunnen worden;
 - wellicht zou er een vergoeding aan de aannemers betaald moeten worden voor de kosten van het opstellen van hun aanbiedingen.
- Stadsontwikkeling voorzag een vertraging van 18 maanden;
- Stadsontwikkeling melde dat Rotterdam dan geen voorbeeldproject meer zou hebben qua functiemenging, duurzaamheid en architectuur.

Variant 4 ging uit van de komst van 25.000 bruto vloeroppervlak (BVO) kantoren, 1.600 BVO commerciële ruimte en 80 ondergrondse parkeerplaatsen op de plek waar het Stadskantoor gepland was. Hiervoor zou de gemeente het monumentale pand en de grond voor de nieuwbouw aan een commerciële partij verkopen. Hieraan waren volgens Stadsontwikkeling de volgende nadelen verbonden:

- Stadsontwikkeling raamde een verlies van minimaal € 9,1 miljoen:
 - de gemeente zou de grond voor de nieuwbouw alleen voor een lagere prijs kunnen verkopen dan bij variant 1;
 - kosten die al gemaakt zijn voor het Stadskantoor zouden niet terugverdiend kunnen worden;
 - wellicht moest er een vergoeding aan de aannemers betaald worden voor de kosten van het opstellen van hun aanbiedingen.
- Stadsontwikkeling voorzag een vertraging van minimaal 6 jaar die afhankelijk zou zijn van de marktsituatie;
- Stadsontwikkeling melde dat de kans groot was dat het plan sterk uitgekleeft zou worden om een marktconform rendement op te kunnen leveren.

De varianten 5 en 6 gingen uit van de komst van woningen of een onderwijsinstelling in plaats van de kantoren van variant 4. Stadsontwikkeling zag daarbij vergelijkbare problemen als bij variant 4. Voor wat betreft de financiën verwachtte Stadsontwikkeling dat het verlies voor de gemeente als er woningen op de plek van het Stadskantoor zouden komen € 17,4 miljoen zou zijn en als er een onderwijsinstelling zou komen € 5,7 miljoen.

In de latere agendapost voor het college is te lezen dat de eenmalige last bij het niet doorgaan van het Stadskantoor tussen de € 7 miljoen en € 17 miljoen zou liggen.³⁵ Dit maakt volgens Stadsontwikkeling de huisvestingsplannen waarbij gemeentelijke diensten in het Stadskantoor gehuisvest worden, aantrekkelijker dan de varianten waarbij de diensten op hun oude locatie blijven.

³⁴ Agendapost voor de vergadering van het college van Burgemeester en Wethouders van Rotterdam op: dinsdag 6 december 2011, D* GEHEIM.

³⁵ Agendapost voor de vergadering van het college van Burgemeester en Wethouders van Rotterdam op: dinsdag 6 december 2011, D* GEHEIM.

2-7 december 2011: gunning

Tijdens de vergadering van het college van 8 december 2011 heeft het college besloten om de bouw van het Stadskantoor te gunnen.³⁶ Het college heeft ervoor gekozen om door te gaan met de toen bestaande plannen conform het eerder genomen raadsbesluit. De vrees van de Rijksgebouwendienst dat inschrijven op de bouw van het Stadskantoor gezien de voorwaarden niet aantrekkelijk genoeg zou zijn voor de aannemers is geen werkelijkheid geworden. Twee van de vier aannemers die ingeschreven hadden, wilden het werk binnen het beschikbare budget maken. De manier waarop bouwbedrijf Heijmans aangaf het werk te willen bouwen had vanwege de specifieke staalconstructie voordelen boven de aanpak van de andere aannemers.³⁷ Het bedrag waarvoor de aannemer het Stadskantoor wil gaan bouwen is lager dan het bedrag dat Stadsontwikkeling had verwacht. Het deel van het inbouwpakket dat Heijmans gaat bouwen is alleen het deel waarvan het logisch is dat de aannemer dat in één keer bouwt met de rest van het gebouw. Voor de rest van het inbouwpakket zal het college later een krediet aanvragen.

In de brief van het college over de gunning gaf het college aan dat het verkooprisico van de woningen ondervangen wordt doordat de aannemer afspraken heeft gemaakt met een belegger.³⁸ Volgens het college zijn de uitvoeringsrisico's voor de constructie en de gevel beheerst doordat de aannemer andere partijen heeft gecontracteerd waarmee de aannemer gezamenlijk optrekt. Risico's rond de planning zijn volgens het college ondervangen doordat de aannemer werkt met een zeer snelle bouwmethode, waardoor ook de overlast voor de omgeving beperkt wordt. Daarnaast houdt de gemeente risico-reserves achter de hand voor tegenvallers.

Na de gunning van het project is de aannemer de plannen gaan uitwerken. Vanaf dan heeft de gemeente een toetsende rol. De aannemer moest ook de bouwvergunning aanvragen. Onderdeel van deze procedure was ook het welstandsadvies. Na enkele kritische vragen, stemde de welstandscommissie in en kon de bouwvergunning verleend worden. Deze is ten tijde van de afronding van dit rekenkamer onderzoek verleend, maar moest nog wel gepubliceerd worden.

2-8 eind 2012: recente ontwikkelingen

Eind 2012/begin 2013 zijn er enkele ontwikkelingen geweest. De naam van het project is aangepast. Vanaf 20 december 2012 is het project Timmerhuis gaan heten. Daarnaast is het deelproject voor het inbouwpakket ondergebracht bij het programma concernhuisvesting. Op 14 december 2012 heeft het college ook een kredietaanvraag voor het inbouwpakket opgesteld. Op 7 februari 2013 stond dit op de agenda van de commissie BVM. Omdat er geen bedrijfsrestaurant in het Timmerhuis komt, is de kredietaanvraag voor het inbouwpakket naar beneden bijgesteld. Het college stelde de raad op 12 februari 2013 voor om een krediet van € 26,4 miljoen beschikbaar te stellen.³⁹ De kosten voor de inrichting van de ruimte waarin eerder de Stadswinkel XL gepland was, zijn geen onderdeel van deze kredietaanvraag. Wat er in deze ruimte zou moeten komen was begin 2013 nog niet duidelijk. De ruimte voor de beoogde

³⁶ Agendapost voor de vergadering van het college van Burgemeester en Wethouders van Rotterdam op: dinsdag 6 december 2011, D* GEHEIM.

³⁷ Interview Stadsontwikkeling, d.d. 27 september 2012.

³⁸ Geheime brief behorende bij brief aan de gemeenteraad over gunning bouw stadskantoor d.d. 8-12-2011.

³⁹ College van B en W, 2013, Kredietaanvraag inbouwpakket Timmerhuis (Stadskantoor). Herziene versie d.d. 12 februari 2013.

Stadswinkel XL wordt ontwikkeld als een casco ruimte waarbij de kosten voor de afbouw en inrichting voor rekening van de huurder zullen komen.⁴⁰

De keuzes van de architect kunnen invloed hebben op de kosten van het inbouwpakket. De architect kan voor dure oplossingen kiezen en de gemeente kan besluiten daar wel of niet in mee te gaan. In de contractvoorwaarden is overigens opgenomen dat de architect opdracht heeft om binnen budget te ontwerpen.

⁴⁰ Opmerking uit ambtelijk wederhoor.



3 doelen en financiële kaders

3-1 inleiding

In dit hoofdstuk komt de volgende onderzoeksvraag aan de orde: zijn de doelstellingen en financiële kaders voor het project Timmerhuis specifiek, meetbaar en realistisch geformuleerd? In de onderstaande tabel staan de normen en bijbehorende criteria.

tabel 3-1: normen projectdoelstellingen

normen	criteria
alle doelstellingen zijn specifiek en meetbaar geformuleerd	• de doelstellingen zijn eenduidig geformuleerd (specifiek) • de doelstellingen zijn zo geformuleerd dat toetsbaar is wanneer het gewenste resultaat bereikt is (meetbaar)
er zijn geen aanwijzingen dat de geformuleerde doelstellingen onrealistisch zijn	• er zijn geen aanwijzingen dat de geformuleerde kwaliteitseisen niet reëel zijn • er zijn geen aanwijzingen dat het financieel kader niet haalbaar is • er zijn geen aanwijzingen dat het gekozen tijdpad niet haalbaar is

3-2 omschrijving kaders

Het beoogde projectresultaat is vastgelegd in duidelijke projectdoelstellingen die de raad vastgesteld heeft bij het verstrekken van het krediet. Later zijn sommige doelstellingen in raadsdocumenten aangepast. Kwaliteitseisen voor de architectuur kunnen niet heel meetbaar worden omschreven. Voor de overige kwaliteitseisen (programma en duurzaamheid) geldt dat ze duidelijk, specifiek en meetbaar zijn vastgelegd. Hetzelfde geldt voor de doelen ten aanzien van de financiën en de planning. Op de opmerkingen van de Rijksgebouwendienst na, waren er geen aanwijzingen dat de geformuleerde doelstellingen onrealistisch zouden zijn. Later is overigens gebleken dat de risico's die de Rijksgebouwendienst voorzag zich niet hebben voorgedaan.

Met de verlening van het voorbereidingskrediet heeft de raad in 2009 de doelen voor het project Timmerhuis vastgelegd. Deze staan in onderstaande tabel 3-2 opgesomd. Na de verlening van het voorbereidingskrediet zijn sommige doelen bijgesteld. Bij de krediettoekenning op 7 april 2011 is de parkeernorm en het aantal woningen aangepast. Er moesten vanaf dat moment in plaats van 144 starterswoningen, minimaal 92 woningen komen waarvan de helft voor starters. Het aantal parkeerplaatsen is toen teruggebracht van 270 naar 120. Omdat er nieuw

parkeerbeleid ingevoerd werd is het niet meer wenselijk om een grote parkeergarage aan te leggen. Daarnaast is de raad akkoord gegaan met een vertraging van 11 maanden. In dat geval staat de ingebruikname medio 2015 gepland. Onder andere omdat er een kleinere parkeergarage gebouwd moet worden zijn de kosten voor de gemeente, de stichtingskosten min de kosten voor de woningbouw, ook gereduceerd tot € 95,2 miljoen. Op 4 oktober 2011 deelde de wethouder de gemeenteraad mee dat door een aanpassing in het bouwbesluit het niet aantrekkelijk zou zijn voor de aannemer om veel kleine woningen te bouwen. Daarom schrijft hij wordt het minimum aantal kleine woningen dat de aannemer moet bouwen verlaagt van 46 naar 20. Hierbij valt op dat de wethouder niet meer spreekt van starterswoningen, maar van kleine woningen. Tot slot wordt het programma nog een keer aangepast in december 2011, als besloten is dat de Stadswinkel XL niet naar het Timmerhuis zal verhuizen. In plaats van de Stadswinkel XL komt er 21.000 m² BVO kantoren en 4.000 m² BVO commerciële ruimte. Deze aanpassingen resulteren in de volgende doelen:

tabel 3-2: doelen d.d. december 2012

onderwerp	doel	in m2 bvo of miljoen €
tijdige realisatie ⁴¹	ingebruikname medio 2015	
programma	kantoren Gemeente	21.000
	commerciële ruimten	1.600 Meent & 4.000 in nieuwbouw
	woningen	92 (20 klein)
	parkeerplaatsen	120 stuks
financiën	kosten gemeente (excl. woningen)	€ 95,2 mln
architectuur	grote internationale architectonische waarden, aansluiten op monumentale omgeving & vernieuwend	
duurzaamheid	BREEAM excellent en 65% CO2 reductie ten opzichte van 1996	

Deze doelstellingen zijn getoetst aan de criteria. Deze staan in onderstaande tabel.

tabel 3-3: toets doelen aan criteria

	specifiek	meetbaar	realistisch
tijdige realisatie ⁴²	+	+	+
programma (in m2 bvo)	+	+	+
financiën	+	+	+
architectuur	+	-	+
duurzaamheid	+	+	+

De kwaliteitseisen ten aanzien van de architectuur “grote internationale architectonische waarden, aansluiten op monumentale omgeving & vernieuwend” zijn niet heel meetbaar omschreven. Een andere omschrijving van de doelen op dit

⁴¹ Volgens agendapost vergadering college van B en W d.d. 10-02-2009.

⁴² Volgens agendapost vergadering college van B en W d.d. 10-02-2009.

gebied, zou echter niet veel toe kunnen voegen. Daarom wordt de beperkte meetbaarheid van de omschrijvingen op dit gebied niet als een tekortkoming gezien.

Voor de vraag of de doelstellingen realistisch zijn, is het advies van de Rijksgebouwendienst en de inschatting van de aannemers relevant. Zoals in paragraaf 2-6-1 over het advies van de Rijksgebouwendienst staat te lezen, was de Rijksgebouwendienst sceptisch over de realiseerbaarheid van de plannen. De Rijksgebouwendienst verwachtte met name niet dat er een financieel gezonde aannemer zou zijn die het gebouw binnen de uitgangspunten zou denken te kunnen bouwen. Het risico voor de gemeente zou dan zijn dat er geen aannemer zou zijn die het gebouw voor de door de gemeente beoogde prijs zou willen bouwen. In dat geval zou de aanbesteding mislukt zijn. In deze paragraaf is ook besproken dat naar aanleiding van de opmerkingen van de Rijksgebouwendienst de plannen zijn aangepast. Toen schatte Stadsontwikkeling in dat er wel aannemers zouden zijn die zouden inschrijven. Vervolgens bleken er financieel gezonde aannemers te zijn die het werk binnen het beschikbare budget en binnen de gestelde tijd wilden maken. Zij wilden dit risico nemen. Het risico dat er geen aannemer zou zijn die de opdracht zou willen uitvoeren voor het beschikbare budget is geen werkelijkheid geworden.

4 projectmanagement

4-1 inleiding

In dit hoofdstuk beoordeelt de rekenkamer de kwaliteit van het projectmanagement rond het project Timmerhuis, waarmee de onderzoeksvraag 'is er sprake van adequaat projectmanagement?' wordt beantwoord.

De normen die de rekenkamer hanteert om de kwaliteit van het projectmanagement te beoordelen zijn grotendeels afkomstig uit de RSPW. Daar waar de RSPW geen expliciete kaders geeft zijn de gehanteerde normen gebaseerd op theoretische modellen voor projectmanagement zoals Prince2. Tabel 4-1 bevat de normen die de rekenkamer heeft gehanteerd om de kwaliteit van het projectmanagement te beoordelen.

tabel 4-1: normen projectmanagement/projectsturing

norm	criteria
in de projectplannen is helder beschreven wat het project inhoudt, hoe het project wordt aangepakt en hoe het project wordt beheerst (§ 4.2)	• in de (deel)projectplannen komen alle onderdelen aan de orde die volgens de RSPW aan de orde moeten komen (zie format projectplan RSPW) • de (deel)projectplannen voldoen aan de inhoudelijke eisen die in het format projectplan RSPW zijn gesteld
het project kent een heldere fasering (§ 4.3)	• het project is opgedeeld in de fasen die de RSPW onderscheidt bij een vastgoedontwikkeling • wanneer wordt afgeweken van de standaardfasering uit de RSPW, gebeurt dit op basis van valide argumenten • in relatie tot de fasen van het project zijn de ambtelijke en bestuurlijke beslismomenten benoemd • conform de RSPW wordt iedere fase van het project op ambtelijk niveau afgesloten op basis van een beslisdocument waaruit blijkt in hoeverre de aan de betreffende fase gekoppelde doelen zijn gerealiseerd.
er is sprake van eenduidig opdrachtgever- en opdrachtnemerschap (§ 4.4)	• het project heeft één bestuurlijk opdrachtgever • het project heeft één ambtelijk opdrachtgever • het project heeft één projectmanager

er is sprake van een heldere rolverdeling tussen de bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en de projectmanager en de overige bij het project betrokken medewerkers (§ 4.4)

er is een heldere overlegstructuur georganiseerd voor het project (§ 4.4)

de projectmanager informeert de ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgever tijdig en volledig over de voortgang van het project (§ 4.5)

bij overschrijding van de afgesproken meldingsnormen (vastgelegd in het projectplan, danwel in de RSPW) is dit gemeld aan de ambtelijk respectievelijk bestuurlijk opdrachtgever (§ 4.6)

- in het projectplan is vastgelegd hoe taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn verdeeld
- in het projectplan zijn mandaten beschreven in relatie tot de besluitvorming binnen het project (wie mag welk besluit nemen)
- de mandaten zijn in lijn met de mandaatregeling van Stadsontwikkeling
- duidelijk is welke partijen periodiek met elkaar overleggen
- overleg vindt volgens de afgesproken frequentie plaats
- de projectmanager rapporteert volgens de afgesproken frequentie schriftelijk over de voortgang van het project
- de voortgangsrapportages bevatten informatie over:
 - geld
 - risico's
 - organisatie
 - tijd
 - informatie
 - communicatie
 - kwaliteit
- de voortgangsrapportages worden besproken in het kernteamoverleg
- de meldingsnormen uit de RSPW voor het melden van afwijkingen aan de ambtelijk opdrachtgever zijn nageleefd
- de meldingsnormen uit de RSPW voor het melden van afwijkingen aan de bestuurlijk opdrachtgever zijn nageleefd

In dit hoofdstuk komen achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan bod:

- het projectplan en de deelprojectplannen (paragraaf 4-2);
- de fasering van het project (paragraaf 4-3);
- de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de projectorganisatie en de overlegstructuren (paragraaf 4-4);
- de voortgangsrapportages over het project (paragraaf 4-5);
- naleving van de meldingsnormen uit de RSPW (paragraaf 4-6).

4-2 projectplan en deelprojectplannen

Het overkoepelende projectplan geeft heldere kaders voor de inhoud en de aanpak van het project. De RSPW schrijft voor dat ten behoeve van de projectbeheersing in het projectplan voor ieder GROTICK-aspect beschreven moet worden welke norm en welke marge binnen het project wordt gehanteerd, hoe wordt gerapporteerd en hoe wordt bijgestuurd. De projectbeheersing is in het overkoepelende projectplan niet op deze gestructureerde wijze uitgewerkt, maar desondanks zijn de kaders die het projectplan op dit punt geeft voldoende helder. Zo is voor

ieder GROTICK-aspect beschreven op welke wijze de projectbeheersing invulling moet krijgen en wordt verwezen naar andere documenten wanneer de te hanteren marges niet expliciet in het projectplan zijn benoemd.

Voor alle vijf deelprojecten is een deelprojectplan uitgewerkt. Het deelproject 'facilitaire zaken en gebruikersvoorzieningen' is in 2012 ondergebracht bij het programma concernhuisvesting en maakt geen deel meer uit van het project Timmerhuis. De overige deelprojectplannen zijn, met uitzondering van het deelprojectplan 'architectenselectie', uitgewerkt in het door de RSPW voorgeschreven format en geven daarmee heldere kaders voor de inhoud en de aanpak van deze deelprojecten. Dat het deelprojectplan 'architectenselectie' niet is uitgewerkt is begrijpelijk aangezien dit deelproject al was afgerond op het moment dat de projectplannen werden omgezet in het format RSPW.

In aansluiting op de RSPW is een format projectplan ontwikkeld. Dit format geeft weer wat minimaal in ieder projectplan aan de orde moet komen. In deze paragraaf gaat de rekenkamer in op de projectplannen die ten behoeve van de herontwikkeling van het Timmerhuis zijn opgesteld. Binnen het overkoepelende project Timmerhuis zijn bij de start van het project vijf deelprojecten onderscheiden, te weten:

- 7 architectenselectie
- 8 ontwerp
- 9 sloop, bouwput & terrein
- 10 facilitaire en gebruikersvoorzieningen (inbouw)
- 11 communicatie

In paragraaf 4-2-1 zal de rekenkamer ingaan op het overkoepelende projectplan. In paragraaf 4-2-2 komen de deelprojectplannen aan de orde.

4-2-1 projectplan 'herontwikkeling stadskantoor'

Het project Timmerhuis is in oktober 2008 van start gegaan. Een eerste versie van het projectplan voor het Timmerhuis is uitgewerkt in de notitie projectorganisatie d.d. 12 juni 2009. Dit document is niet uitgewerkt in het format dat aan de RSPW is gekoppeld.⁴³ Het projectplan is naar aanleiding van de audit in 2010 herschreven. Het definitieve projectplan d.d. 25 augustus 2010 is wel uitgewerkt in het format van de RSPW, waarbij de volgende onderdelen aan bod komen:

- projectbeschrijving (aanleiding, collegebesluiten en beleidskaders, doelstelling, resultaat, afbakening, samenhang met andere projecten, randvoorwaarden, leer en verbeterpunten uit eerdere fasen)
- projectaanpak (aanpak project, fasering project, bestuurlijke en ambtelijke beslismomenten)
- projectbeheersing (geld, risico's, organisatie, tijd, informatie, communicatie en participatie, kwaliteit, juridische aspecten)

Alle onderwerpen die in relatie tot de projectbeschrijving en het projectplan aan de orde moeten komen, zijn in het projectplan voor het Timmerhuis opgenomen. Het projectplan is op deze onderdelen voldoende concreet uitgewerkt. In de fasering van

⁴³ Dit is ook opgemerkt in het auditrapport d.d. 24 september 2009.

het project is bewust afgeweken van de fasering die de RSPW voorschrijft voor vastgoedontwikkelingen. Hierop wordt in paragraaf 4-3 nader ingegaan.

De RSPW schrijft voor dat in het projectplan moet worden uitgewerkt hoe invulling wordt gegeven aan de projectbeheersing op de GROTICK-aspecten.⁴⁴ In het RSPW-format voor het projectplan is aangegeven dat per aspect moet worden uitgewerkt, welke norm voor het project wordt gehanteerd, welke marge daarbij geldt, hoe over het aspect wordt gerapporteerd en hoe (indien nodig) wordt bijgestuurd. De rekenkamer constateert dat de projectbeheersing in het projectplan niet zo gestructureerd is uitgewerkt zoals is voorgeschreven in het format projectplan. De kaders voor de wijze waarop de projectbeheersing invulling moet krijgen zijn in het projectplan voor ieder GROTICK-aspect beschreven. Met betrekking tot de marges die worden gehanteerd geldt dat het projectplan deze voor de meeste GROTICK-aspecten niet concreet benoemd, maar bijvoorbeeld wel verwijst naar andere documenten. De wijze en frequentie van rapporteren is niet voor ieder GROTICK-aspect specifiek benoemd, maar in algemene zin is in het projectplan opgenomen dat ieder kwartaal een voortgangsrapportage wordt opgesteld. De wijze waarop indien nodig wordt bijgestuurd is in het projectplan niet expliciet beschreven. Onderstaand kader geeft weer op welke wijze de projectbeheersing voor het aspect geld in het projectplan is beschreven.

voorbeeld invulling projectbeheersing aspect Geld

In het projectplan komen de volgende punten aan de orde als het gaat om de beheersing van het aspect 'geld':

- project heeft financiële randvoorwaarden op gebied van investeringen als de jaarlijkse exploitatie (deze zijn niet expliciet in het projectplan opgenomen)
- deelprojectgroepen bewaken de begrotingen op deelprojectniveau en rapporteren hierover aan de projectleiding
- de projectmanager verantwoord zich ieder kwartaal over de totale begroting aan het kernteam
- ieder kwartaal wordt een actuele facturen- en verplichtingenadministratie gepresenteerd aan de ambtelijk opdrachtgever
- projectcontroller draagt zorg voor de fysieke inrichting van de administratieve organisatie

Het projectplan geeft niet expliciet aan welke normen en marges gelden in relatie tot het aspect geld, aangezien het projectplan geen inzicht geeft in de begrootte kosten. Op dit punt verwijst het projectplan naar de financiële randvoorwaarden die in andere stukken zijn vastgelegd (kredietaanvragen, projectbegrotingen). Wel staat het volgende in het projectplan: 'het project zal ieder kwartaal een actuele facturen- en verplichtingenadministratie presenteren aan de ambtelijk opdrachtgever. Een samenvatting wordt gerapporteerd aan het kernteam.'

Overall is de rekenkamer van mening dat het projectplan voldoende heldere kaders geeft voor de manier waarop de projectbeheersing op de GROTICK –aspecten invulling dient te krijgen.

⁴⁴ GROTICK staat voor: geld, risico's, organisatie, tijd, informatie, communicatie en kwaliteit.

4-2-2 deelprojectplannen

Voor alle deelprojecten is een deelprojectplan opgesteld. Het deelproject 'facilitaire en gebruikersvoorzieningen' is in 2012 ondergebracht bij het programma concernhuisvesting en maakt sindsdien geen onderdeel meer uit van het project Timmerhuis.

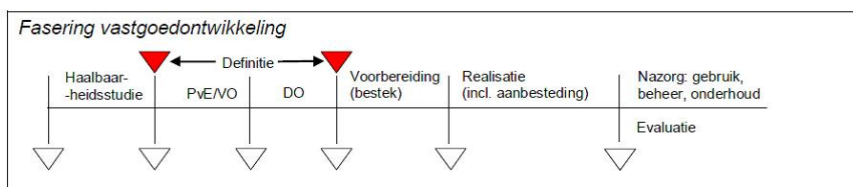
Voor de deelprojecten 'ontwerp', 'communicatie' en 'sloop, bouwrijp maken en bouwput' zijn deelprojectplannen uitgewerkt op basis van het format dat de RSWP voorschrijft. Net als het overkoepelende projectplan bevatten deze deelprojectplannen een projectbeschrijving, een projectaanpak en wordt inzicht gegeven in de invulling van de projectbeheersing voor het betreffende deelproject. Het projectplan voor het deelproject architectenselectie is niet in het format van de RSWP uitgewerkt. Dit is begrijpelijk aangezien dit deelproject al was afgerond op het moment dat de projectplannen werden omgezet in het format RSWP.

4-3 fasering project

Het project kent een heldere fasering. In de fasering van het project is op basis van valide argumenten afgeweken van de standaardfasering die de RSWP voorschrijft. In relatie tot de gekozen fasering zijn in het projectplan de ambtelijke en bestuurlijke beslismomenten benoemd. De RSWP schrijft voor dat over de afronding van iedere projectfase op ambtelijk niveau formeel besloten moet worden aan de hand van een beslisdocument. In het geval van het Timmerhuis is niet elke fase afgesloten op basis van een ambtelijk beslisdocument waaruit blijkt in hoeverre de aan de fase gekoppelde doelen zijn gerealiseerd.

In de fasering van het project is beargumenteerd afgeweken van de standaardfasering (zie figuur 4-1) die de RSWP voorschrijft voor vastgoedontwikkelingen.

figuur 4-4-1: standaardfasering RSWP vastgoedontwikkeling



bron: RSWP

Omdat voor het project Timmerhuis is gekozen voor een geïntegreerde contractvorm (zie paragraaf 2-3-3), wijkt de in het project toegepaste fasering af van de standaardfasering uit de RSWP. De RSWP gaat uit van traditionele ontwerpfasen onder regie van de gemeente met contractering van de uitvoering op basis van bestekstukken. Bij het Timmerhuis heeft de gemeente echter alleen de eerste ontwerpfase in eigen beheer uitgevoerd en is de verdere ontwerpontwikkeling samen met de uitvoering uitbesteed aan een marktpartij. De in het projectplan beschreven fasering is als volgt:

- 1 haalbaarheidsstudie;
- 2 PVE en SO-fase

- 3 SO+ en VO+ fase
- 4 DO-fase
- 5 voorbereidingsfase
- 6 realisatiefase
- 7 nazorgfase

4-3-1 bestuurlijke beslismomenten gekoppeld aan fasering

In de standaardfasering van de RSPW is op twee momenten sprake van bestuurlijke besluitvorming; na afronding van de haalbaarheidsstudie en aan het einde van de definitiefase (DO). In het project is in de gekozen fasering op drie momenten bestuurlijke besluitvorming gepland, namelijk:

- 1 na afronding van de haalbaarheidsstudie;
- 2 na afronding van het SO;
- 3 na afronding van het VO.

In de praktijk heeft bestuurlijke besluitvorming niet alleen op deze in het projectplan benoemde momenten plaatsgevonden. Onderstaand is chronologisch weergegeven op welke momenten sprake is geweest van bestuurlijke besluitvorming en waar de genomen besluiten betrekking op hadden:

- 15 mei 2007 (*beslismoment 1 uit het projectplan*):
 - besluit tot herontwikkeling Stads kantoor.
- 10 februari 2009 (*beslismoment 2 uit het projectplan*):
 - het vaststellen van het raadsvoorstel tot het verhogen van het investeringskader 2009;
 - het vaststelling van het ambitiedocument;
 - het vaststelling van de vastgoedstrategie;
 - het vaststelling van het programma van eisen.
- 13 oktober 2009:
 - bekrachtiging voordracht OMA als architect.
- 18 december 2010, de besluitvorming betrof o.a.:
 - herbevestiging van de keus voor OMA.
- 22 februari 2011 (*beslismoment 3 uit het projectplan*):
 - vaststelling VO;
 - besluit tot aanbesteding;
 - vaststelling aanvraag uitvoeringskrediet.
- 6 december 2011, de besluitvorming betrof o.a.:
 - vaststelling voorgenomen gunning van de bouw.

4-3-2 afronding projectfasen

De RWPW schrijft voor dat iedere projectfase ambtelijk wordt afgesloten met een beslisdocument. Dit uitgangspunt is overgenomen in het projectplan voor de herontwikkeling van het Stads kantoor. In de beslisdocumenten moet volgens het projectplan worden vastgelegd welk resultaat in de afgeronde fase is bereikt en welke activiteiten in de volgende fase ondernomen worden om het beoogde eindresultaat te bereiken.⁴⁵

⁴⁵ Gemeente Rotterdam, projectplan herontwikkeling Stads kantoor, maart 2010, pag. 7

De rekenkamer constateert dat de ambtelijke besluitvorming over de afronding van projectfasen tot op heden niet heeft plaatsgevonden zoals voorgeschreven door de RSPW. Beslisdocumenten waarin de resultaten van afgeronde fasen zijn vastgelegd en waarin een vooruitblik wordt gegeven op de volgende fase zijn niet voorhanden en zijn dan ook niet aan de orde geweest in het kernteam.

4-4 rollen en overlegstructuren

Het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap is eenduidig belegd. Er is sprake van een heldere rolverdeling tussen bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en projectmanager. De rolverdeling is in het projectplan uitgebreid beschreven. Daarbij zijn taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden belegd conform de rolverdeling die is beschreven in de RSPW. Aan de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn in het projectplan geen financiële mandaten gekoppeld. In de praktijk hanteert de projectorganisatie mandaten die aansluiten bij de mandaatregeling van Stadsontwikkeling. Het project kent een heldere overlegstructuur en de overleggen vinden volgens de afgesproken frequentie plaats.

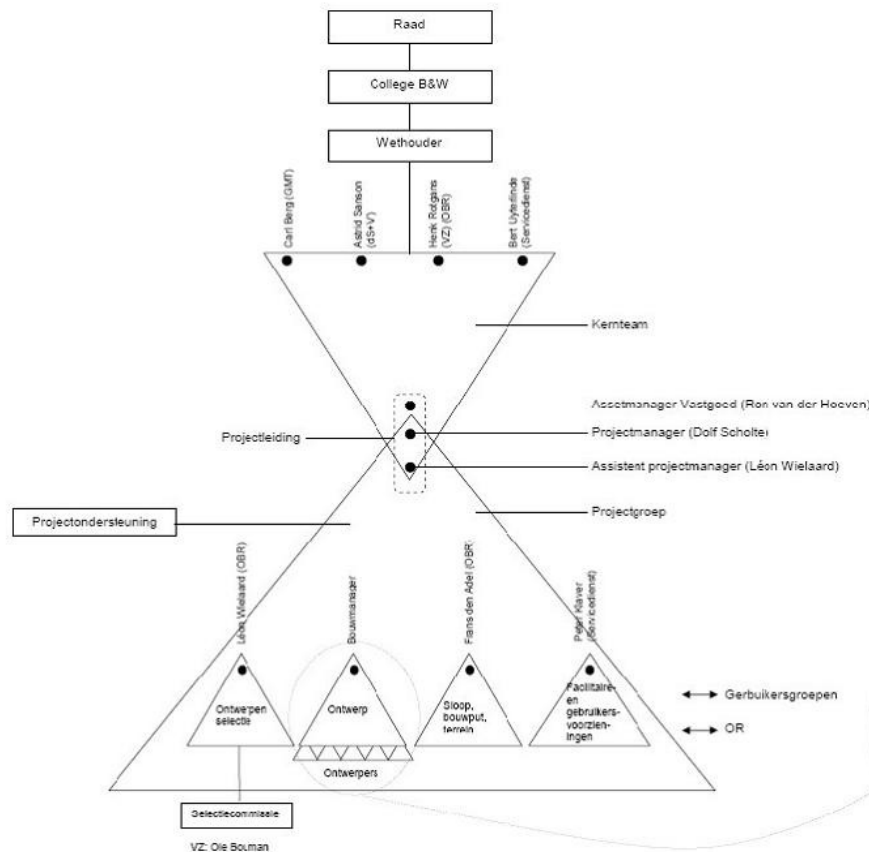
De RSPW schrijft voor dat in ieder project sprake moet zijn van eenduidig opdrachtgeverschap en een heldere rolverdeling. De projectorganisatie die is ingesteld voor het project Timmerhuis is uitgebreid beschreven in het projectplan. Daarbij is aangegeven dat de projectorganisatie wijzigt na afronding van de VO+ fase, omdat de rol van de gemeente na de VO+ fase verandert naar die van toehoorder, leverancier van gebruikersinformatie en toetser van het contract met de ontwikkelende/uitvoerende partij.⁴⁶ Paragraaf 4-4-1 gaat in op de projectorganisatie tot en met de VO+ fase, de projectorganisatie na de VO+ fase komt in paragraaf 4-4-3 aan de orde.

4-4-1 projectorganisatie tot en met VO+ fase

De projectorganisatie tot en met de VO+ fase is grafisch weergegeven in figuur 4-2:

⁴⁶ Gemeente Rotterdam, projectplan herontwikkeling stadskantoor, maart 2010, pag. 20

figuur 4-2: projectorganisatie tot VO+ fase



bron: projectplan

Binnen de projectorganisatie zijn conform de RSPW het bestuurlijk opdrachtgeverschap en het ambtelijk opdrachtgeverschap belegd bij individuele functionarissen, respectievelijk bij de wethouder WROVE en de directeur Vastgoed van Stadsontwikkeling. De RSPW schrijft daarnaast voor dat binnen de projectorganisatie duidelijke afspraken gemaakt moeten worden over wie welke rol heeft en welke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden daarbij horen. De RSPW reikt op dit punt een algemene beschrijving van de rollen van bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en projectmanager aan. In het projectplan voor het Timmerhuis is de rolverdeling tussen de bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en de projectmanager beschreven. Daarbij zijn voor iedere rol taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden vastgelegd. De in het projectplan opgenomen verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de bestuurlijk opdrachtgever, de ambtelijk opdrachtgever en de projectmanager is in lijn met de algemene rolverdeling die is opgenomen in de RSPW.

Met betrekking tot de bevoegdheid tot het nemen van besluiten aangaande het project is uit het projectplan het volgende af te leiden:

- De bestuurlijk opdrachtgever (BOG) is bevoegd besluiten te nemen met betrekking tot het project binnen de kaders en de werkwijze van het college. De BOG besluit onder meer over de projectopdracht en de projectkaders.
- De ambtelijk opdrachtgever (AOG) is bevoegd besluiten te nemen binnen de kaders die door de BOG zijn gesteld en de mandaatregeling van Stadsontwikkeling. De AOG beslist binnen de projectkaders onder meer over de continuering of beëindiging van het project.
- De projectmanager is bevoegd binnen de kaders van de AOG en de mandaatregeling van Stadsontwikkeling te beslissen over de aanpak van het project en gevraagde beslissingen.

In het projectplan is niet expliciet opgenomen wie tot welk bedrag bevoegd is financiële verplichtingen ten laste van het project aan te gaan. De rekenkamer heeft op dit punt navraag gedaan bij de projectorganisatie en stelt op basis daarvan vast dat binnen het project wordt uitgegaan van de volgende mandaten⁴⁷:

- Tot € 1.000.000 is het hoofd vastgoedontwikkeling bevoegd opdrachten te verstrekken.
- Boven € 1.000.000 ligt deze bevoegdheid bij de directeur vastgoed en de directeur Stadsontwikkeling.

Daarbij geldt voor alle opdrachten > € 250.000 dat deze altijd via de afdeling planning & control moeten gaan. De rekenkamer heeft geconstateerd dat deze mandaten aansluiten bij de mandaatregeling van Stadsontwikkeling.

4-4-2 overlegstructuren

In het projectplan zijn de verschillende overlegvormen benoemd die ten behoeve van het project zijn ingesteld. Daarbij zijn de taken en bevoegdheden van de verschillende gremia vastgelegd en is per overlegvorm een vergaderfrequentie bepaald.

tabel 4-2: overlegvormen en vergaderfrequentie

overlegvorm	vergaderfrequentie
kernteam	1 x per 6 weken
projectteam	1 x per 2 weken

Het kernteam opereert op strategisch niveau. In het kernteam hadden onder meer de ambtelijk opdrachtgever, de projectmanager, de programmadirecteur binnenstad en de business unitmanager facilitaire service van de (voormalige) SDR zitting. Nu het project zich in de uitvoeringsfase bevindt, is de samenstelling aangepast en maken de programmadirecteur Binnenstad en de businessunitmanager Facilitaire Services geen deel meer uit van het kernteam. Taken van het kernteam zijn o.a. het bewaken van de projectbeheersing, het nemen van besluiten en het goedkeuren van voortgangsrapportages. Op basis van de notulen van het kernteam constateert de

⁴⁷ E-mail projectorganisatie d.d. 24 januari 2013

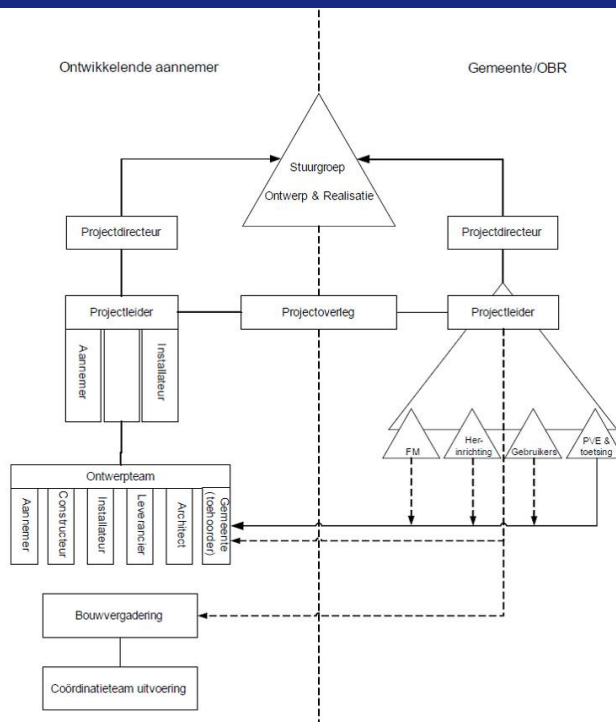
rekenkamer dat de overleggen van het kernteam in de regel conform de afgesproken frequentie hebben plaatsgevonden. Besluitvorming in het kernteam vindt plaats aan de hand van beslisnotities waarin de gevraagde besluiten nader zijn toegelicht.

Het projectteam was tot eind 2011 (tot en met de VO+ fase) verantwoordelijk voor de coördinatie tussen alle deelprojecten. Aan de projectteamoverleggen namen de projectmanager, de assistent projectmanager, de deelprojectleiders en de projectsecretaris deel. Op basis van de notulen van het projectteam heeft de rekenkamer geconstateerd dat de projectteamoverleggen in de regel conform de afgesproken frequentie plaatsvonden.

4-4-3 projectorganisatie na VO+ fase

In het projectplan is onderstaande figuur opgenomen die de projectorganisatie na de VO+ fase weergeeft:

figuur 4-3: projectorganisatie na VO+



bron: projectplan

De rolverdeling tussen de bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en projectmanager is na de VO+fase niet veranderd. De afgesproken rolverdeling tussen de gemeente in zijn rol als opdrachtgever en de aannemer in de rol van opdrachtnemer is uitgewerkt in de vraagspecificatie van het werk. Daarbij wordt specifiek aandacht besteed aan het feit dat het ontwerpteam na de VO+ fase niet langer onder verantwoordelijkheid van de gemeente, maar onder verantwoordelijkheid van de aannemer valt.

4-4-4 overlegstructuren nieuwe projectorganisatie

Na afronding van de VO+ fase is het projectteamoverleg eind 2011 opgeheven. Op gemeentelijk niveau vindt het kernteamoverleg nog wel plaats. De samenstelling is inmiddels gewijzigd, omdat het project zich in een andere fase bevindt. Daarnaast zijn aan de gewijzigde projectorganisatie een formeel voortgangsoverleg gekoppeld en een informeel overleg op directieniveau.

Zoals opgenomen in de vraagspecificatie is er vierwekelijks een formeel voortgangsoverleg. Bij dit overleg zijn onder andere de projectdirecteur van de aannemer, de projectmanager van de gemeente en de bouwmanager aanwezig.⁴⁸ Het voortgangsoverleg heeft tot doel het totale proces van het werk te volgen, te bewaken en waar nodig voor de goede gang van het proces besluiten te nemen.⁴⁹

In de vraagspecificatie is opgenomen dat in principe één keer per acht weken een informeel overleg plaatsvindt. In de praktijk vindt dit overleg vierwekelijks plaats.⁵⁰ Bij dit overleg zijn in principe aanwezig: de projectmanager van gemeentelijke zijde, de bouwmanager, de projectdirecteuren van de aannemer en de projectmanagers van de aannemer.

4-5 voortgangsrapportages

Tot september 2012 is de voortgang wel mondeling aan de ambtelijk opdrachtgever gerapporteerd, maar tot die tijd ontbraken schriftelijke voortgangsrapportages veelal. Vanaf september 2012 zijn de voortgangsrapportages over het project met de beoogde 6-wekelijkse frequentie verschenen. In de periode ervoor zijn er slechts twee voortgangsrapportage (februari en april 2010) opgesteld. In de voortgangsrapportages komen alle GROTICK-aspecten aan de orde. Niet alle rapportages zijn besproken in het kernteamoverleg. Over de deelprojecten is niet met de afgesproken maandelijkse frequentie gerapporteerd. Slechts een viertal rapportages over de deelprojecten is aan de orde geweest in het kernteam.

In de RSPW is opgenomen dat voor grote projecten die in de Monitor grote Projecten (MGP) zijn opgenomen viermaandelijks de Monitor grote Projecten wordt gebruikt als voortgangsrapportage. Daarnaast staat het de ambtelijk opdrachtgever en de projectmanager vrij samen te bepalen hoe vaak en in welke vorm er nog meer gerapporteerd wordt over de voortgang van het project. Voor rapportages aanvullend op de MGP is binnen de RSPW een format voortgangsrapportage ontwikkeld.

Paragraaf 4-6-1 gaat in op de voortgangsrapportages die zijn opgesteld m.b.t. het overkoepelende project. In paragraaf 4-6-2 komen de rapportages over de deelprojecten aan de orde.

4-5-1 voortgangsrapportages overall project

In het projectplan voor de herontwikkeling van het Timmerhuis is opgenomen dat ieder kwartaal een voortgangsrapportage wordt uitgebracht aan het kernteam (waarin de ambtelijk opdrachtgever zitting heeft) en aan de bestuurlijk opdrachtgever. In de praktijk hanteert de projectorganisatie het uitgangspunt dat zes-wekelijks aan de

⁴⁸ Interview met projectmanager herontwikkeling stadskantoor d.d. 27 september 2012.

⁴⁹ Stadskantoor Rotterdam - vraagspecificatie van het werk, pag. 12.

⁵⁰ Interview met projectmanager herontwikkeling stadskantoor d.d. 27 september 2012.

ambtelijk opdrachtgever wordt gerapporteerd in het kernteamoverleg.⁵¹ Hiervoor wordt het format voor voortgangsrapportages uit de RSPW gebruikt en de financiële rapportages die door de controller worden opgesteld. De MGP wordt binnen het project Timmerhuis enkel gebruikt om de gemeenteraad viermaandelijks te informeren over de voortgang van het project.

Hoewel het uitgangspunt van de projectorganisatie is dat 6-wekelijks een voortgangsrapportage wordt opgesteld ten behoeve van het kernteam constateert de rekenkamer dat de betreffende rapportages niet met de beoogde frequentie zijn verschenen. Tot september 2012 is de voortgang alleen mondeling aan de ambtelijk opdrachtgever gerapporteerd; maar schriftelijke voortgangsrapportages ontbraken veelal. De rekenkamer heeft in het kader van dit onderzoek vijf voortgangsrapportages met betrekking tot het project Timmerhuis over de periode voor 2013 ontvangen. Deze rapportages waren gedateerd op: 10-2-2010, 15-4-2010, 4-9-2012, 15-10-2012, 6-12-2012. Daarnaast heeft de rekenkamer een vijftal financiële rapportages ontvangen opgesteld door de projectcontroller. Deze rapportages waren gedateerd op: 25-5-2012, 5-7-2012, 27-8-2012, 5-10-2012, 28-11-2012. Op basis van deze informatie constateert de rekenkamer dat vanaf de tweede helft van 2012 kan worden vastgesteld dat zes-wekelijks is gerapporteerd aan het kernteam.

Op basis van de notulen van het kernteamoverleg over de periode juni 2009 tot en met december 2012 heeft de rekenkamer vastgesteld dat de volgende rapportages in het kernteamoverleg zijn besproken:

- voortgangsrapportage d.d. 15 april 2010;
- voortgangsrapportage d.d. 4 september 2012;
- voortgangsrapportage d.d. 15 oktober 2012;
- de vijf financiële rapportages van de projectcontroller.

Bij het opstellen van de voortgangsrapportages t.b.v. het kernteam is het format gebruikt dat is voorgeschreven in de RSPW. In de voortgangsrapportages komen de volgende onderdelen aan de orde:

- projectcockpit: hierin wordt aan de GROTICK-aspecten en de aspecten 'resultaat' en 'politiek bestuurlijke context' een kleur toegekend die aangeeft of het project op dat aspect volgens plan verloopt, licht afwijkt of een grote afwijking kent;
- toelichting projectcockpit: dit deel van de rapportage bevat een tekstuele toelichting op de overall stand van zaken, tussenresultaten en beheersaspecten;
- verzoeken aan de ambtelijk opdrachtgever.

4-5-2 voortgangsrapportages deelprojecten

Uit de notulen van de projectgroep blijkt dat in september 2009 alle deelprojectleiders zijn gevraagd maandelijks een managementrapportage op te stellen ten behoeve van het kernteam.⁵² De rekenkamer constateert dat niet met de gevraagde frequentie is gerapporteerd. Tabel 4-3 geeft inzicht in de frequentie waarmee rapportages over de deelprojecten zijn verschenen.

⁵¹ E-mail projectmanager d.d. 24 januari 2013.

⁵² notulen projectteam stadskantoor, 30 september 2009

tabel 4-3: frequentie rapportages deelprojecten

architectenselectie	ontwerp	sloop, bouwput & terrein	facilitaire & gebruikersvoorzieningen
<i>geen rapportages</i>	16-3-2009	16-3-2009	16-3-2009
	17-2-2010	29-11-2009	19-11-2009
	15-4-2010	30-3-2010	15-4-2010
	22-9-2010	3-9-2010	25-8-2010
			4-2-2011

Op basis van de notulen van de kernteamoverleggen in de periode juni 2009 tot en met december 2012 constateert de rekenkamer dat de volgende rapportages over de deelprojecten zijn besproken in het kernteam:

- de managementrapportage sloop, bouwput & terrein d.d. 29-11-2009;
- de managementrapportage ontwerp d.d. 15-4-2010;
- de managementrapportage sloop, bouwput & terrein d.d. 30-3-2010;
- de managementrapportage facilitaire en gebruikersvoorzieningen d.d. 15-4-2010

In de managementrapportages over de deelprojecten komen de volgende punten aan de orde:

- korte beschrijving uitgevoerde werkzaamheden afgelopen twee maanden;
- korte beschrijving acties/werkzaamheden komende twee maanden;
- globale beschrijving werkzaamheden komende half jaar;
- te verwachten beslispunten voor projectteam en kernteam;
- reeds benoemde en nieuwe risico's en beheersmaatregelen in deelproject;
- melding afwijkingen deelproject op GROTICK-aspecten.

De deelprojecten zijn inmiddels allemaal afgrond en afgesloten.

4-6 naleving meldingsnormen RSPW

Als sprake is van afwijkingen die de meldingsnormen overschrijden vereist de RSPW dat hier schriftelijk melding van wordt gemaakt. De afwijkingen die zich in het project Timmerhuis hebben voorgedaan zijn gemeld in het reguliere overleg met de ambtelijk opdrachtgever(kernteam) en de bestuurlijk opdrachtgever (bilat en porto). Er is echter niet expliciet schriftelijk gemeld dat de meldingsnormen werden overschreden.

In de RSPW zijn meldingsnormen opgenomen die weergeven wanneer afwijkingen in het project gemeld moeten worden aan de ambtelijk opdrachtgever, de bestuurlijk opdrachtgever en de raad (zie bijlage 7). Deze paragraaf betreft de meldingsnormen in relatie tot de ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgever. De meldingsnormen die gelden voor het melden van afwijkingen aan de raad komen in paragraaf 9-5 aan de orde.

In de RSPW is opgenomen dat in het projectplan strengere meldingsnormen opgenomen kunnen worden. In het projectplan voor het Timmerhuis zijn geen specifieke meldingsnormen voor het project opgenomen. In het kader van dit

onderzoek is de rekenkamer daarom uitgegaan van de meldingsnormen die op grond van de RSPW gelden voor alle fysieke projecten.

Als sprake is van afwijkingen die de meldingsnormen overschrijden vereist de RSPW dat hiervan schriftelijk melding wordt gemaakt. Daarbij moet aangegeven worden wat de oorzaak is van de afwijking en moet een advies gegeven worden over mogelijkheden en maatregelen om binnen de begroting of planning te blijven. De rekenkamer heeft geconstateerd dat niet expliciet schriftelijke melding is gemaakt dat de meldingsnormen werden overschreden. De projectorganisatie heeft toegelicht dat afwijkingen zijn gemeld aan de ambtelijk opdrachtgever in het reguliere overleg met de ambtelijk opdrachtgever(kernteam) en indien nodig via de ambtelijk opdrachtgever zijn opgeschaald naar de bestuurlijk opdrachtgever. Deze zijn in de bilaterale en porto-overleggen besproken.

voorbeelden van afwijkingen die zijn gemeld aan AOG en BOG

Voorbeelden van afwijkingen die zijn gemeld aan de ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgever zijn:

- Aanvankelijk was voor het Timmerhuis een bijdrage van € 2.3 mln. uit het IFR beschikbaar gesteld. Later bleek deze bijdrage niet nodig te zijn. Dit is door de projectleiding gemeld aan de ambtelijk opdrachtgever. De ambtelijk opdrachtgever heeft vervolgens de bestuurlijk opdrachtgever hierover geïnformeerd.⁵³
- Rond de sloop was sprake van een claim. Deze claim viel hoger uit dan aanvankelijk was verwacht. De deelprojectleider sloop heeft e.e.a. gemeld aan de projectleider en vervolgens is dit punt aan de orde geweest in het kernteam en heeft de ambtelijk opdrachtgever de wethouder ingelicht over de claim.⁵⁴

Doordat een schriftelijke vastlegging van de gemelde afwijkingen ontbreekt, heeft de rekenkamer niet vast kunnen stellen of alles wat conform de meldingsnormen uit de RSPW gemeld had moeten worden, ook daadwerkelijk is gemeld.

⁵³ Het niet nodig zijn van de IFR bijdrage is in de agendapost van 04-02-2011 aan de bestuurlijk opdrachtgever gemeld. De Raad is hierover geïnformeerd middels de Monitor grote projecten P1 2011.

⁵⁴ Het hoger uitvallen van de claim is schriftelijk in het kernteam gemeld op 10-07-2012 en in de MGP P2 2012.

5 contractmanagement

5-1 inleiding

Dit hoofdstuk bespreekt de (contractuele) afspraken tussen de gemeente enerzijds en de aannemer en het ontwerpteam anderzijds. Goede afspraken met de aannemer en de architect zijn een belangrijk middel om het project te beheersen. Het is immers de bedoeling dat de aannemer het gebouw bouwt dat de gemeente wil hebben. In dit hoofdstuk komt de onderzoeksvraag aan de orde of er sprake is van adequaat contractmanagement. Van adequaat contractmanagement is sprake als de afspraken zo zijn dat deze in de hand werken dat het project zich ontwikkelt binnen de daarvoor gestelde kaders en dat de doelen van de gemeente worden bereikt. De doelen die de gemeente met dit project wil bereiken en de bijbehorende financiële kaders staan beschreven in hoofdstuk 3. In dit hoofdstuk wordt getoetst aan de volgende normen.

tabel 5-1: normen contractmanagement en doelbereiking

normen	criteria
de gemeente heeft op basis van valide argumenten voor een contractvorm gekozen (§ 5.2)	de contractvorm is zo gekozen dat deze aansluit bij de doelen die de gemeente wil realiseren
de gemeente heeft de juridische kwaliteit van de contracten voldoende geborgd (§ 5.3)	- de contracten zijn getoetst door juridisch specialisten - de contracten zijn n.a.v. juridische adviezen waar nodig aangepast
wijzigingen in het contract tussen de gemeente en de aannemer zijn adequaat vastgelegd (§ 5.3)	wijzigingen ten opzichte van het contract zijn op papier vastgelegd
de doelstellingen van het project vinden hun weerslag in de contractuele afspraken (§ 5.4)	- de gewijzigde afspraken zijn terug te vinden - de gemeentelijke doelstellingen komen terug in de contractuele afspraken - het contract kent adequate stimuli en sancties om ervoor te zorgen dat de aannemer de doelen realiseert
de gemeente houdt voldoende toezicht op de naleving van de contractuele afspraken (§ 5.5)	- de gemeente controleert of de ontwerpen in lijn zijn met de gemeentelijke doelen - binnen de projectorganisatie is de taak om tijdens de bouw toezicht te houden belegd - het toezicht tijdens de bouw wordt in de praktijk voldoende frequent/op de momenten dat dit nodig is uitgeoefend - bij de oplevering controleert de gemeente of de aannemer heeft voldaan aan de (contractuele) afspraken⁵⁵

⁵⁵ Aan deze norm kan nu nog niet getoetst worden omdat het gebouw nog gebouwd moet worden en nog niet opgeleverd is. In dit hoofdstuk wordt wel getoetst of het contract de mogelijkheden biedt voor de gemeente om bij oplevering te toetsten.

Paragraaf 5-2 gaat in op de contractvorm, de samenwerkingsvorm tussen de gemeente en de private partijen als de aannemer en de architect. Het bespreekt of de gemeente op basis van valide argumenten voor deze samenwerkingsvorm heeft gekozen. De normen over de juridische kwaliteit van het contract en de aanpassingen komen aan de orde in paragraaf 5-3. Paragraaf 5-4 bespreekt de borging van de realisatie van de projectdoelen in het contract en toetst aan de norm dat de doelstellingen van het project hun weerslag vinden in de contractuele afspraken. De laatste norm ten aanzien van toetsing en toezicht komt aan de orde in paragraaf 5-5.

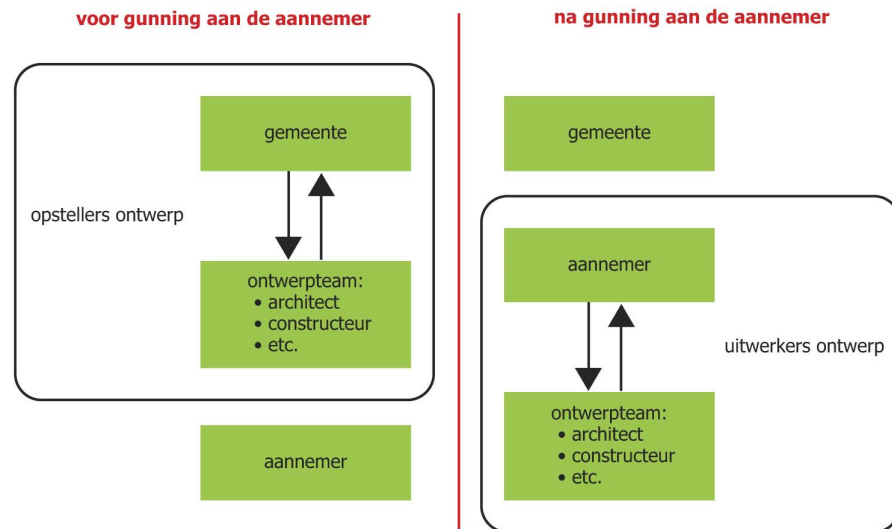
5-2 contractvorm

De gemeente heeft gekozen voor een samenwerkingsvorm waarbij de aannemer niet alleen bouwt, maar ook verantwoordelijk is voor het uitwerken van het ontwerp en een deel van het onderhoud. Ook heeft de gemeente ervoor gekozen dat het ontwerpteam in opdracht van de aannemer het DO uitwerkt. De gemeente heeft op basis van valide argumenten voor deze strategie gekozen. Door veel verantwoordelijkheid voor het ontwerp bij de aannemer te laten, kan de aannemer zijn expertise inbrengen om lager te kunnen inschrijven en zo de kosten voor de gemeente terug te brengen. Daarnaast is de kans op extra kosten vanwege meerwerk kleiner. Doordat de samenstelling van het ontwerpteam ongewijzigd blijft en het ontwerpteam voor de aannemer het ontwerp uitwerkt is de kwaliteit van het ontwerp beter gewaarborgd.

In deze paragraaf komt de vraag aan de orde of de gemeente op basis van valide argumenten voor de contractvorm heeft gekozen. In het hoofdstuk 2 staat uiteengezet dat de gemeente voor wat betreft de samenwerkingsvorm met de aannemer bij het Timmerhuis gekozen heeft voor een strategie op basis van een geïntegreerd contract. Het is daarbij de bedoeling dat de gemeente niet het ontwerp tot in alle details uit zou werken, maar deze uitwerking over zou laten aan de aannemer. De gemeente kan zo meer gebruik maken van de kennis van de aannemer en kan meer verantwoordelijkheid bij de aannemer laten. Zo kan de aannemer bijvoorbeeld zelf een strategie bedenken die voordeliger is en goedkoper inschrijven op het werk. De gemeente hoeft dan ook een lagere aanneemsom te betalen. Een ander voordeel kan dan zijn dat dit tot minder meerwerk zou kunnen leiden. Als er iets niet klopt aan de uitwerking van het ontwerp, is dit de verantwoordelijkheid van de aannemer. De aannemer moet dan de extra kosten betalen. Daarmee sluit de keuze om de aannemer verantwoordelijk te maken voor de uitwerking van het ontwerp goed aan bij met name de financiële doelen rond dit project.

Als de aannemer het DO uitwerkt, is het de vraag of het ontwerpteam dat het voorlopige ontwerp heeft gemaakt het DO van de aannemer voor de gemeente gaat controleren, of dat het ontwerpteam in opdracht van de aannemer het ontwerp verder uitwerkt. Onderstaande figuur geeft de situatie weer waarbij het ontwerpteam eerst in opdracht van de gemeente werkt en na het opstellen van het Voorlopig Ontwerp (VO+) en de gunning van het werk aan de aannemer over gaat naar de aannemer.

figuur 5-1: positie ontwerpteam



In het geval dat het ontwerpteam in opdracht van de aannemer gaat werken, kan de gemeente anderen inhuren om het ontwerp te toetsen. In het geval dat het ontwerpteam in opdracht van de gemeente blijft werken, kan het ontwerpteam de plannen van de aannemer toetsen en moet de aannemer andere ontwerpers inhuren om het ontwerp uit te werken.

Bij de keuze voor deze strategie heeft de gemeente zich laten adviseren door Twynstra en Gudde.⁵⁶ Aan beide oplossingen zijn volgens Twynstra en Gudde voor- en nadelen verbonden. Als het ontwerpteam na gunning in opdracht van de aannemer gaat werken zijn de voordelen:

- ontwerpers kunnen hun eigen ontwerp uitwerken en hier vorm aan geven gedurende het hele proces;
- discussie over de esthetische kwaliteit en technische oplossingen vindt plaats tussen aannemer en ontwerpteam, de gemeente zit hier niet tussen;
- deze discussie zal doorgaans geen aanleiding geven tot meerwerk dat de gemeente moet betalen. Als de architect voor de gemeente blijft werken en hij heeft extra eisen, kan dit ertoe leiden dat de gemeente, op aangeven van de architect, de aannemer opdracht moet geven voor meerwerk. Als de architect echter in opdracht van de aannemer werkt, en de architect heeft extra eisen, dan is dat iets dat tussen de architect en de aannemer uit moet kristalliseren. Omdat de gemeente hier niet tussen zit, is de kans ook klein dat de gemeente voor bepaalde keuzes van de architect moet betalen.

en de nadelen:

⁵⁶ Twynstra Gudde, 2009, Contracteringstrategie ontwerpers stadskantoor d.d. 12-02-2009.

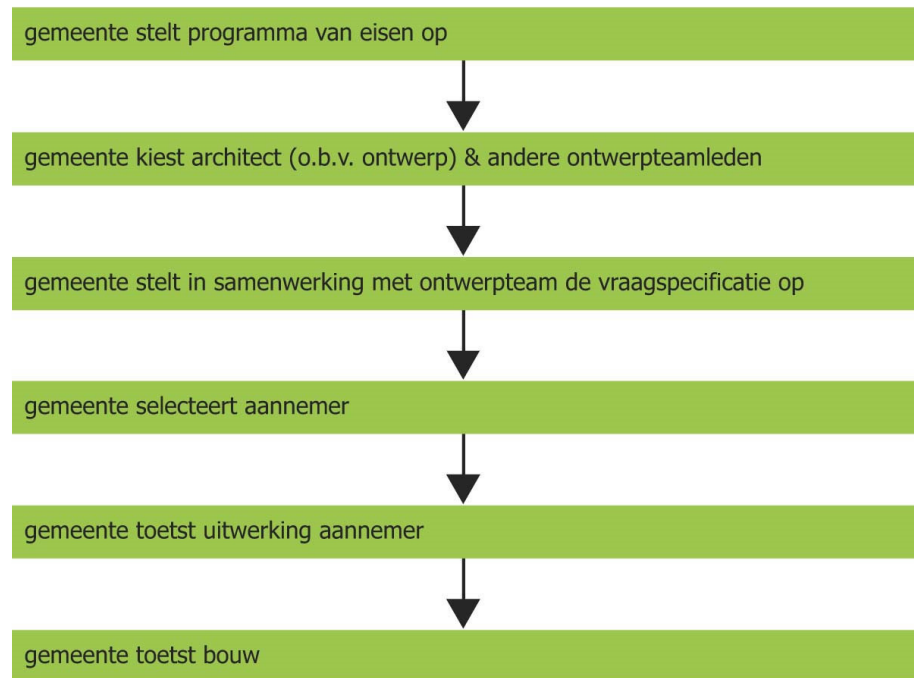
- als het ontwerpteam weet dat het zelf het DO mag opstellen, zou het te weinig prikkel kunnen voelen om het VO+ specifiek te maken. Dit zou later een probleem kunnen zijn omdat het VO+ het contractdocument tussen gemeente en aannemer is. Het ontwerpteam zou geneigd kunnen zijn om bepaalde keuzes uit te stellen tot in de DO fase omdat ze dan nog steeds zelf ontwerpen. In dat geval kan het echter moeilijk zijn voor de gemeente om de voor de gemeente wenselijke manier van uitwerken af te dwingen als dit niet in het VO+ staat. Als oplossing draagt Twynstra en Gudde aan om goed te sturen op een volledig VO+ en om de kwaliteit van het VO+ te laten toetsen door de partij die na de gunning het toezicht op de aannemer en het ontwerpteam uit moet voeren;
- als het ontwerpteam na de gunning aan de kant van de aannemer staat, bestaat het risico dat de aannemer het ontwerpteam overruled voor wat betreft esthetische en technische uitgangspunten. Om dit te voorkomen is het van belang contractueel te regelen dat het ontwerpteam een stevige positie heeft ten opzichte van de aannemer en dat de gemeente voldoende expertise in huis heeft om de aannemer te controleren;
- als de aannemer zelf een ontwerpteam mag inhuren zijn zij doorgaans geneigd om meer bouwtechnische tekenbureaus in te huren die minder oog hebben voor de esthetische en functionele kwaliteit dan architecten.

De nadelen van een strategie waarbij het ontwerpteam in opdracht van de aannemer gaat werken zijn in veel gevallen gelijk aan de voordelen van een strategie waarbij het ontwerpteam in opdracht van de gemeente blijft werken.

Vervolgens heeft de gemeente voor de strategie gekozen waarbij het ontwerpteam in opdracht van de aannemer het DO uitwerkt. De gemeente heeft op basis van valide argumenten voor deze strategie gekozen. De kans dat de gemeente haar doelen op het gebied van architectuur haalt, is hierdoor groter en bovendien is de kans kleiner dat esthetische wensen van de architect tot meerwerk en dus tot extra kosten zullen leiden. Hierbij is het wel van belang dat de gemeente voldoende maatregelen neemt om de mogelijke nadelen van deze strategie het hoofd te bieden. Zo dient de gemeente erop toe te zien dat de kwaliteit van het contract met de aannemer inclusief het VO+ goed is. Hierbij is het ook van belang dat goed geregeld is hoe de gemeente de ontwerpen van de aannemer en de bouwwerkzaamheden toetst. Dit komt nader aan de orde in paragraaf 5-5-1.

Bovenstaand proces is van groot belang voor de mogelijkheden die de gemeente heeft om te controleren of de aannemer en de architect hun werkzaamheden verrichten in lijn met de gemeentelijke doelen. Onderstaande figuur laat de verschillende stappen zien waarin de gemeente specificeert en controleert wat er gebouwd moet worden. De verschillende contracten zijn op dit concept met deze stappen gebaseerd.

figuur 5-2: gemeente specificeert & controleert eisen



Bij deze stappen horen verschillende documenten. Om ervoor te zorgen dat de architect gaat ontwerpen waaraan de gemeente behoefte heeft, stelt de gemeente een Selectie- en Gunningsleidraad op met eisen aan de architect en zijn ontwerp. Vervolgens toetst de gemeente of het ontwerp van de architect hieraan voldoet. Als de architect geselecteerd is, werkt de architect voor de gemeente het ontwerp uit in een Voorlopig Ontwerp (VO). Hiermee stelt de gemeente een vraagspecificatie op om een aannemer te selecteren. Als de gemeente een aannemer geselecteerd heeft, zijn deze vraagspecificatie, het VO en het contract de documenten waaraan de gemeente de uitwerking van de aannemer gaat toetsen. Op dat moment werkt de architect al voor de aannemer. Het toetsen van de stukken van de aannemer gaat van globaal naar gedetailleerd en steeds moet de gemeente controleren of de verdere uitwerking van het ontwerp past binnen de eerdere specificaties. Als dit alles is goedgekeurd en de aannemer gaat bouwen, dan moet de gemeente controleren of de aannemer bouwt wat afgesproken was en of het gebouw de afgesproken functionaliteiten heeft. Op die manier zal de gemeente ervoor proberen te zorgen dat de acties van de aannemer en architect ertoe leiden dat de gemeente zijn doelen haalt.

5-3 kwaliteit contract algemeen

De gemeente heeft de juridische kwaliteit van de contracten voldoende geborgd. Voor de gemeente zijn geïntegreerde contracten redelijk nieuw. De gemeente maakt gebruik van een standaardcontractvorm voor geïntegreerde contracten en heeft tevens gebruik gemaakt van advies van externe en interne juridische specialisten en aan de hand hiervan keuzes gemaakt

bij het opstellen van het contract. Na het opstellen van het contract zijn er inhoudelijk (wat moet er gebouwd worden) enkele aanpassingen geweest. De bepalingen over de manier waarop de gemeente en de private partijen met elkaar omgaan, de verantwoordelijkheden en risicoverdeling zijn niet aangepast. De inhoudelijke aanpassingen zijn op papier vastgelegd en in het informatiesysteem dat de gemeente en de aannemer gebruiken op een heldere manier bijgehouden. Op die manier zijn ze goed terug te vinden.

Deze paragraaf bespreekt eerst hoe het contract tussen de gemeente en de aannemer tot stand is gekomen en wat wordt verstaan onder de term contract.

contractsluiting via aanbesteding

Het contract tussen de aannemer en de gemeente komt tot stand binnen een aanbestedingsproces. De gemeente zet een vraag in de markt. Wat de gemeente precies in de markt wil zetten, legt de gemeente vast in een vraagspecificatie. Vervolgens kunnen de potentiële aannemers inlichtingen inwinnen en kunnen er zaken nader gespecificeerd worden. Daarna kunnen de aannemers zich inschrijven. Hiervoor stellen zij een aantal documenten op waarin ze uitleggen hoe ze het gebouw willen gaan bouwen. Ook dit zijn belangrijke documenten; als de aannemer aangeeft dat hij het gebouw op een bepaalde manier wil gaan bouwen, mag hij daar later niet zomaar van afwijken. Met de aannemer die de aanbesteding wint sluit de gemeente vervolgens een contract.

De term contract in dit hoofdstuk slaat niet alleen op het contractdocument zelf, maar ook op alle bijbehorende stukken, dus ook op zaken die gespecificeerd zijn in bijvoorbeeld de vraagspecificatie. De belangrijkste contractdocumenten zijn:

- de vraagspecificatie van het werk en het meerjarig onderhoud; in dit stuk specificeert de gemeente wat zij wil dat er gebouwd gaat worden en welke onderhoudswerkzaamheden de aannemer daarna moet verrichten;
- de Nota's van inlichtingen; in deze nota's hebben de aannemers tijdens het aanbestedingsproces vragen gesteld en hierop heeft de gemeente geantwoord;
- de Aanbieding van de aannemer waarin hij aangeeft hoe hij het gebouw wil gaan bouwen.

Het werken met een geïntegreerd contract is voor de gemeente redelijk nieuw. Geïntegreerde contracten zijn contracten waarbij de aannemer meer doet dan het ontwerp van de opdrachtgever bouwen. Van de opdrachten die bij het ingenieursbureau, IGWR, in Rotterdam liepen in 2010 en 2011 kenden er 20 een geïntegreerde contractvorm.⁵⁷ Bij het contract met de aannemer is de gemeente uitgegaan van de UAV-GC 2005 (Uniforme Administratieve Voorwaarden voor geïntegreerde contractvormen).⁵⁸ Dit zijn standaardvoorwaarden voor geïntegreerde contracten.

⁵⁷ [http://sjaan.rotterdam.nl/ICR/Gemeentewerken/documenten/Ingenieursbureau/Contractvorming-IGWR/4-](http://sjaan.rotterdam.nl/ICR/Gemeentewerken/documenten/Ingenieursbureau/Contractvorming-IGWR/4-AanvullendeInfo/InfoGeintegreerdeContractvormen.pdf)

[AanvullendeInfo/InfoGeintegreerdeContractvormen.pdf](http://sjaan.rotterdam.nl/ICR/Gemeentewerken/documenten/Ingenieursbureau/Contractvorming-IGWR/4-AanvullendeInfo/InfoGeintegreerdeContractvormen.pdf). Bovenstaande is een uittreksel van het ABZ overzicht "Opdrachten 2010-2011 selectie".

De opdrachten met betrekking tot ingenieursdiensten en jaarbestekken zijn uit de lijst verwijderd, alsmede alle opdrachten waarbij geen sprake is van een geïntegreerde contractvorm.

⁵⁸ Zie voor meer informatie over de UAV-GC 2005: www.uavgc.nl.

De gemeente heeft voor het starten van de selectieprocedure de vraagspecificatie en contractstukken op verschillende manieren getoetst en aangescherpt.⁵⁹ Het projectteam heeft samen met een ervaren risicospecialist van de gemeente onderzocht wat de valkuilen waren. Daarnaast heeft de gemeente contact gehad met de marktpartijen Heijmans en Boele om te onderzoeken wat er in de markt leeft. De externe bouwmanager heeft samen met de gemeente het project geanalyseerd in een sessie met als titel: 'denken als aannemer'. Daarnaast heeft de gemeente een ex-aannemer en adviseur bij geschillen in de bouw om advies gevraagd. Een advocaat van het advocaten kantoor Houthoff Buruma heeft een second opinion op de juridische kwaliteit uitgevoerd. Tot slot heeft, zoals in hoofdstuk 2 beschreven staat, de Rijksgebouwendienst de opzet voor het project onderzocht. Op basis van deze adviezen hebben de ambtenaren en het college van B en W voor bepaalde formuleringen binnen het contract gekozen.

Nadat het contract gesloten is, zijn de bepalingen over de manier waarop de gemeente en de private partijen met elkaar omgaan, de verantwoordelijkheden en risicoverdeling niet aangepast. Wel is het programma dat gebouwd moet worden aangepast. Zo is de Stadswinkel XL vervangen door commerciële ruimten. Deze aanpassingen zijn op papier vastgelegd. In het informatiesysteem dat de aannemer en de gemeente gebruiken zijn documenten opgenomen waarin alle aanpassingen zijn verwerkt. Hierdoor is het voor beide partijen helder welke afspraken er op papier staan.

5-4 borging realisatie projectdoelen in contract

De doelstellingen van het project vinden hun weerslag in de contractuele afspraken. De gemeentelijke doelstellingen komen terug in de contractuele afspraken en het contract kent adequate stimuli en sancties om ervoor te zorgen dat de aannemer de doelen realiseert.

De vraagspecificatie maakt voldoende duidelijk wat de gemeente wil dat er gebouwd wordt. Door niet te betalen en een boete op te leggen aan de aannemer kan de gemeente afdwingen dat de aannemer het Timmerhuis tijdig conform de eisen van de gemeente oplevert. Volgens het contract moet de aannemer uiterlijk 22 juni 2015 het gebouw opleveren. Deze datum past binnen het doel dat het gebouw medio 2015 in gebruik moet kunnen worden genomen. Na 172 dagen vertraging neemt de boete voor de aannemer niet meer toe, terwijl de gemeente dan wel kosten moet maken omdat de gemeente geen gebruik kan maken van het Timmerhuis. De gemeente heeft gekozen voor het beperken van de boete, om daarmee te voorkomen dat aannemers zouden afhaken of de boetes zouden verrekenen in de inschrijfsom. Hierdoor loopt de gemeente wel het risico dat het meer kosten zal moeten maken als de aannemer niet tijdig oplevert.

Volgens het contract moet de aannemer de vergunningen tijdig aanvragen, de gemeente kan de aannemer echter geen boete opleggen als een overheidsinstelling die vergunning niet verleent. In dat geval kan het project later gerealiseerd worden dan beoogd. Dit is een vooraf onderkend risico, dat zich in elk project voordoet.

Door te werken met een geïntegreerd contract is de kans op extra kosten vanwege meerwerk kleiner. De verzekeringsstrategie is doordacht en volgens de gemeente gebaseerd op

⁵⁹ Stadsontwikkeling, interne notitie t.a.v. Herontwikkeling Stadskantoor, Second opinion RGD d.d. 18-10-2011.

marktconformiteit. Bij het Timmerhuis is het aantal stelposten, met totaal een richtbedrag van € 2,6 miljoen, beperkt. Als de aannemer tijdens het werk failliet gaat, kan hij het gebouw niet afbouwen en zal de gemeente schade lijden door vertraging. Voor dat geval staat in het contract dat de aannemer een bankgarantie moet regelen. In dat geval krijgt de gemeente van de bank, afhankelijk van het moment van faillissement 0,1 % tot 4% van de bouwsom. Al met al loopt de gemeente bij faillissement het risico dat zij extra kosten moet maken. Het risico op schade aan kabels en leidingen is op een economisch verantwoorde manier verdeeld.

Het streven naar excellente architectuur heeft een zeer belangrijke rol gehad in het selectieproces van de architect en het ontwerp. Doordat de architect voor de aannemer het ontwerp uitwerkt is de kans groot dat de uitgangspunten van de architect binnen het ontwerp gehandhaafd blijven. Omdat de architect vanaf de DO-fase in opdracht van de aannemer werkt, is het voor de bewaking van de esthetische kwaliteit belangrijk dat de gemeente hier expliciet op toe ziet. Bij de toetsing van de documenten van de aannemer heeft de gemeente op architectonische aspecten getoetst.

Het contract kent voldoende waarborgen om de BREEAM doelstelling op het gebied van de duurzaamheid te waarborgen.

De gemeente sluit een contract met private partijen om ervoor te zorgen dat de gemeente haar doelen bereikt. De doelen die de gemeente wil bereiken in het kader van het Timmerhuis zijn besproken in hoofdstuk 3. Veel keuzes binnen het contract en de manier van samenwerking tussen de gemeente en de private partijen zijn er op gericht dat de doelen van de gemeente zo goed mogelijk gehaald worden. Een voorbeeld hiervan is de opleverdatum die in het contract staat vastgelegd en de boete die de aannemer moet betalen als hij te laat is. Hierdoor wordt de aannemer aangespoord om op tijd te leveren.

In onderstaande paragrafen komen de verschillende doelen die de gemeente wil bereiken aan de orde. De opeenvolgende paragrafen gaan achtereenvolgens in op de tijdige realisatie, het programma, de financiën, de architectuur en de duurzaamheid. Hierbij wordt voor elk doel besproken welke contractuele maatregelen de gemeente heeft getroffen om deze doelen te halen.

5-4-1 tijdige realisatie

Een belangrijk doel van de gemeente is dat het Timmerhuis op tijd gerealiseerd wordt. Op tijd betekent volgens de doelen, dat het gebouw in gebruik kan worden genomen medio 2015. Hieronder worden de belangrijkste bepalingen besproken die er voor moeten zorgen dat de aannemer het gebouw tijdig gaat realiseren. Achtereenvolgens komen hier aan de orde de bepalingen rond de betaling, de boetes en de bepalingen rond eventuele problemen met vergunningen. Dit laatste komt aan de orde omdat dit een van de belangrijkste risico's is die een tijdige afronden van het project kan bedreigen.

betaling

Een basale manier om ervoor te zorgen dat de aannemer zich houdt aan de afspraken is om pas te betalen als er tijdig geleverd is wat afgesproken is. Hiertoe werken de aannemer en de gemeente met een 'Termijnstaat'.⁶⁰ De gemeente betaalt steeds

⁶⁰ Brinkgroep, Stadskantoor Rotterdam Vraagspecificatie het Werk,

delen van de aanneemsom als de gemeente akkoord is met dat wat de aannemer geleverd heeft. Om er zeker van te zijn dat de gemeente over kan gaan tot betaling, moeten alle originele facturen ter goedkeuring voorgelegd worden aan de bouwmanager van de gemeente.

boetes

Naast het inhouden van de betaling zelf, kan de gemeente ook de aannemer een boete opleggen als hij niet op tijd dat levert wat afgesproken is. De aannemer moet het gebouw op 22 juni 2015 opleveren. Elke kalenderdag die de aannemer het gebouw later oplevert, moet de aannemer aan de gemeente een boete betalen. In het contract staat verder een bedrag genoemd tot waar deze boete maximaal kan oplopen. Dit is na 172 dagen het geval. Als de gemeente het Timmerhuis niet tijdig in gebruik kan nemen, krijgt zij wel te maken met kosten in verband met huursommen.

De gemeente heeft gekozen voor het beperken van de boete, om daarmee te voorkomen dat aannemers zouden afhaken. Bovendien verwachtte de gemeente dat hogere boetes door de inschrijvers zouden worden verrekend in de inschrijfsom. Aanvankelijk wilde de gemeente een hogere boete in het contract opnemen, maar dit is aangepast tijdens de vragenrondes bij de aanbesteding.⁶¹ Tijdens de vragenrondes werd duidelijk dat de ongelimiteerde boete zou leiden tot het afhaken van meerdere partijen. Als de boete hoog is, berekenen de aannemers ook een groter risico door in de aanneemsom en daardoor kunnen de aannemers minder scherp inschrijven. Om ervoor te zorgen dat er toch voldoende aannemers voor een acceptabele prijs in zouden schrijven, heeft de gemeente de boete verlaagd.⁶² Hiermee heeft de gemeente balans gebracht tussen de behoefte van de aannemers aan een werkbare boeteclausule en het streven van de gemeente om het gevraagde programma binnen het beoogde tijdpad te realiseren. De rekenkamer vindt het begrijpelijk dat de gemeente de boete heeft verlaagd om er zo voor te zorgen dat er voldoende aannemers voor een redelijke prijs in schrijven.

problemen rond vergunningen

Het niet tijdig verkrijgen van een vergunning is een reden waardoor een bouwproject kan vertragen. In het contract staat het volgende over de verkrijging van vergunningen en dergelijke: 'de opdrachtgever heeft geen rol in het beschikbaar krijgen van vergunningen, ontheffingen, beschikkingen en toestemmingen. De opdrachtnemer heeft een inspanningsverplichting om er voor te zorgen dat met bekwame spoed en met inachtneming van het tijdstip waarop het werk dient te zijn opgeleverd en overgedragen aan de opdrachtgever, de vergunningen, ontheffingen, beschikkingen en toestemmingen (...) tijdig beschikbaar zijn.'

Deze bepaling betekent dat de aannemer en niet de gemeente de vergunningen moet aanvragen. Hierbij is van belang dat in het contract staat dat de aannemer een inspanningsverplichting heeft. Bij een inspanningsverplichting moet iemand de actie doen die kan leiden tot een bepaald doel; hij moet een vergunningsaanvraag indienen om een vergunning te krijgen. Dit is minder verstrekkend dan een resultaatverplichting, waarbij iemand zich verplicht om iets voor elkaar te krijgen. In

⁶¹ Interview stadsontwikkeling d.d. 19-12-2012.

⁶² Interview stadsontwikkeling d.d. 19-12-2012 en 5^e nota van inlichtingen, selectie opdrachtnemer t.b.v. de herontwikkeling van het Stadskantoor te Rotterdam, 30 september 2011.

dat geval heeft iemand pas aan zijn verplichting voldaan als het doel gerealiseerd is, als hij de vergunning heeft gekregen. Volgens het contract voor het Timmerhuis moet de aannemer de vergunningen aanvragen op zo'n manier dat ze tijdig beschikbaar kunnen zijn, maar hij garandeert in het contract niet dat hij ze gaat krijgen. De aannemer kan niet worden aangesproken op verlenging van de vergunningenproceduredit door bezwaarprocedures. Het risico van de daarmee gepaard gaande langere doorlooptijden in het vergunningentrajec is voor de gemeente. Dit is van belang omdat volgens artikel 36 van de UAV-GC, als de vertraging niet aan de aannemer kan worden toegerekend, de gemeente de aannemer geen boete op kan leggen. De gemeente had in het contract kunnen stellen dat de aannemer een resultaat verplichting zou hebben op het gebied van vergunningen. Dit heeft de gemeente niet gedaan omdat dit voor de aannemer een groot risico is dat niet door hem te beheersen is. In dat geval zouden aannemers niet of alleen voor een hoger bedrag in schrijven omdat zij het risico meerekenen in hun prijs. Het besluit van de gemeente om ten behoeve van het doel dat het gebouw überhaupt gerealiseerd wordt voor een betaalbare prijs, concessies te doen op het gebied van de risicoverdeling ten aanzien van vergunningen is begrijpelijk.

5-4-2 programma

In onderstaande tabel staan de doelen voor wat betreft het programma.

tabel 5-2: programmadoelen

kantoren gemeente	21.000 m2 bvo
commerciële ruimten	1.600 m2 bvo Meent & 4.000 m2 bvo in nieuwbouw
Woningen	92 (20 klein)
Parkeerplaatsen	120 stuks

Het is belangrijk dat de gemeente goed kan toetsen of de plannen van de aannemer voldoen aan de wensen van de gemeente voordat het gebouw gebouwd wordt. Op die manier kan de gemeente voorkomen dat de aannemer een gebouw bouwt dat niet volgens de wensen van de gemeente is. Tegelijkertijd wil de gemeente ook ruimte aan de aannemer laten zodat deze zelf zijn inhoudelijke kennis kan gebruiken om de behoefte van de gemeente op een efficiënte manier te kunnen bedienen. Om te kunnen toetsen of de plannen van de aannemer passen binnen de vraag van de gemeente is het van belang dat de gemeente die vraag helder geformuleerd heeft. Een belangrijk document waarin de gemeente dit vastgelegd heeft is de vraagspecificatie.⁶³ De vraagspecificatie is samen met het VO opgesteld. De verschillende adviseurs hebben de vraagspecificatie uitgewerkt voor diverse aspecten. Zo is er een vraagspecificatie voor:

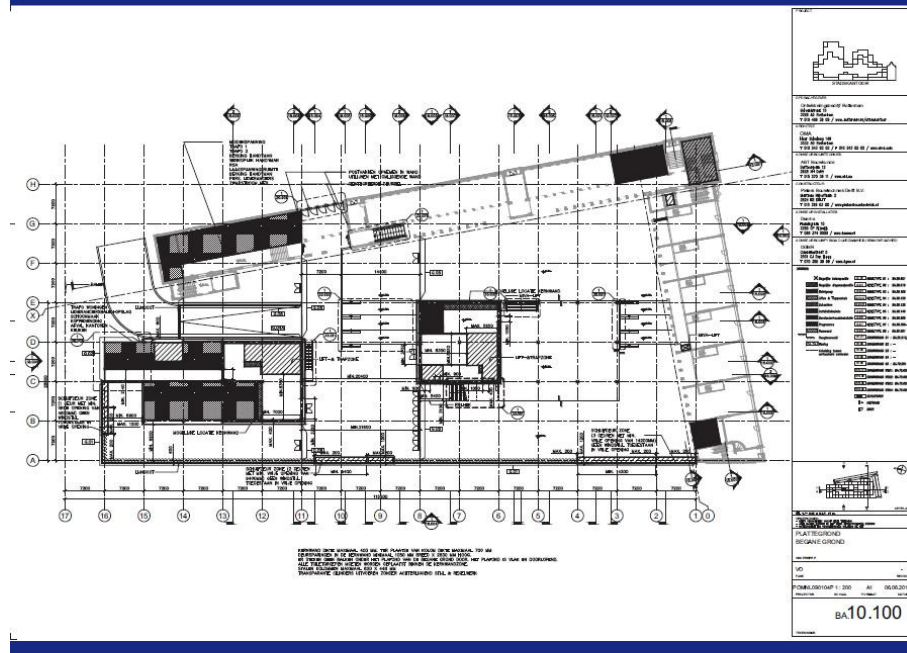
- bouwkunde en architectuur met tekeningen;
- constructies;
- installaties;
- bouwfysica;
- brandveiligheid;

⁶³ Brink groep, Stads Kantoor Rotterdam Vraagspecificatie het Werk.

- duurzaamheid;
- ICT.

Onderstaande figuur geeft een indruk van een van de tekeningen die de architect gemaakt heeft voor de vraagspecificatie.

figuur 5-3: plattegrond uit tekeningen bij de vraagspecificatie bouwkunde en architectuur



bron: vraagspecificatie

Naast de ruimte voor de winkels en de kantoren specificeert de vraagspecificatie ook hoeveel woningen en parkeerplaatsen er moeten komen. In de vraagspecificatie staat dat de aannemer 120 parkeerplaatsen moet realiseren. Ook staat in de vraagspecificatie dat de aannemer minimaal 46 appartementen met een grootte van 50 tot 70 m² gebruiksoppervlakte moet realiseren. Tijdens het aanbestedingsproces is dit aangepast naar minimaal 20 kleine appartementen van 50 tot 70 m².⁶⁴ Ook moet hij zich houden aan de bouwmassa die de architect voor woningen ontworpen heeft. Verder staat in de Gunningsleidraad dat de aannemer circa 92 appartementen moet realiseren.⁶⁵ Dit staat ook in het plan van aanpak van de aannemer.⁶⁶

In het algemeen kan het gebeuren dat een aannemer alle onderdelen bouwt die de opdrachtgever wil, maar dat dit alles bij elkaar niet een gebouw oplevert dat de gemeente kan gebruiken voor het beoogde doel. Om dit te voorkomen kent de vraagspecificatie zogenaamde 'fit for purpose' bepalingen. Deze moeten de aannemer stimuleren om een gebouw op te leveren dat direct gereed is voor het beoogde gebruik. De aannemer moet dan zelf nagaan of het ontwerp geen problemen kent waardoor dat gebruik niet mogelijk is. Zo staat in de vraagspecificatie: 'Het gebouw functioneert naar behoren, is operationeel, is schoon en geschikt voor het bedoelde gebruik. (...)

⁶⁴ Gemeente Rotterdam, 2011, 4e NOTA VAN INLICHTINGEN 22 september 2011, antwoord op vraag 610.

⁶⁵ Gemeente Rotterdam, 2011, Gunningsleidraad Opdrachtnemer Herontwikkeling Stads Kantoor Rotterdam, p. 7.

⁶⁶ Heijmans, 2011, plan van aanpak herontwikkeling stads Kantoor, p. 20.

Alle keuringen zijn uitgevoerd en leveren geen beperkingen met betrekking tot het in gebruik nemen op.” Verderop staat: “Een eindresultaat ‘fit for purpose’ betekent dat de opdrachtgever niet geconfronteerd kan worden met meerwerk, tenzij er een wijziging ten opzichte van de vraagspecificatie overeengekomen wordt die wel meerwerk tot gevolg heeft.’ Op deze manier is de kans groter dat de gemeente dat krijgt wat hij wilde en dat de gemeente geen meerwerk hoeft te betalen.

Hoewel de vraagspecificatie voldoende duidelijk maakt wat de gemeente wil dat er gebouwd wordt, zijn enkele bepalingen uit de vraagspecificatie enigszins vaag. Zo staat over de sociale veiligheid in de parkeergarage te lezen: ‘Een bezoeker dient een veilig gevoel te hebben in de parkeergarage. Dit kan worden bereikt door:

- het vermijden van donkere hoeken.
- goede gelijkmatige verlichting en aanlichten van verticale bouwkundige onderdelen.
- een goed overzicht (slanke kolommen en wanden met doorkijkopeningen).
- transparante liften en trappenhuisen.
- bewegwijzering.
- veilige looproutes.’

Vooral omdat deze bepaling aangeeft hoe dit gevoel bereikt kan worden en niet hoe dit moet worden en gevoel geen harde maatstaaf is, is deze bepaling vaag. Het gaat hierbij echter niet om bepalingen die ertoe kunnen leiden dat het programma niet gerealiseerd wordt. De concrete functionaliteiten waarvoor het gebouw gezien het ‘fit for purpose principe’ geschikt moet zijn, staan beschreven in het functioneel programma van eisen.

In de vraagspecificatie staat ook wat de aannemer aan de gemeente aan moet leveren voor de toetsing van het Definitief Ontwerp, de bouwvoorbereiding en de uitvoeringswerkzaamheden. Dit zijn plattegronden, voorbeeldmodellen⁶⁷ en technische omschrijvingen. Ook staat genoemd dat de gemeente zal toetsen op de hoogstaande architectonische kwaliteit, de duurzaamheidnorm BREEAM-excellent, de vraagspecificatie en latere uitwerkingen hiervan.

5-4-3 financiën

De gemeente heeft een vaste prijs afgesproken met de aannemer. Er kunnen echter redenen zijn waardoor de gemeente meer moet betalen dan deze prijs. De rekenkamer heeft de belangrijkste risico's op dit gebied geïnventariseerd. De gemeente moet extra kosten maken als zij opdracht geeft voor meerwerk, als stelposten duurder uitvallen of als bepaalde risico's niet verzekerd zijn en contractueel voor risico van de gemeente zijn. Achtereenvolgens worden hier besproken: de contractuele strategie ten aanzien van het meerwerk, de verzekeringen, de stelposten en twee belangrijke risico's die grotendeels voor de gemeente blijven, namelijk het faillissement van de aannemer en de schade aan kabels en leidingen.

meerwerk

Zoals eerder aan de orde is geweest in paragraaf 5-2 is één van de voordelen van het werken met een geïntegreerd contract dat de kans op meerwerk kleiner is. In de traditionele situatie waarbij de gemeente precies specificeert wat de aannemer moet maken, leidt elke ontwerpfout van de gemeente tot meerwerk. Omdat in de nieuwe

⁶⁷ Dit zijn mockups, modellen 1:1.

situatie de aannemer zich verplicht heeft om een gebouw te leveren met bepaalde functionaliteiten, moet de aannemer problemen die tot meerwerk zouden leiden zelf oplossen. Hij is immers verantwoordelijk voor het uitwerken van het ontwerp. Contractueel is bepaald dat het gegeven dat de gemeente de uitwerking van de aannemer toetst daar niets aan verandert. Alleen als de gemeente iets anders wil dan hij zelf in het VO of de vraagspecificatie heeft vastgelegd, dan moet de gemeente wel betalen voor het meerwerk. Zodoende is het niet uitgesloten dat de gemeente extra kosten heeft vanwege meerwerk, maar de kans hierop is wel kleiner dan in een traditionele situatie.

In het geval van het Timmerhuis zijn er enkele aanpassingen geweest die tot meerwerk hebben geleid, zoals de bouwkundige aanpassingen ten behoeve van geluidreductie van de droogkoeler op het dak. Voor deze aanpassingen heeft de gemeente budget gereserveerd.

Verzekeringen

Door het kiezen van een verstandige verzekeringsstrategie kan de gemeente voorkomen dat de gemeente verrast wordt door onwenselijke onvoorziene kosten. Dit betekent echter niet dat de gemeente of de aannemer alles moet verzekeren. In sommige gevallen kan het aantrekkelijker zijn voor de gemeente om schade zelf te nemen.

De belangrijkste verzekering is de CAR-verzekering (Construction All Risk). Deze verzekering verzekert schade aan het bouwwerk tijdens de bouw en tijdens de onderhoudsperiode die het gevolg is van bouwactiviteiten, maar zich later manifesteert. De aannemer of de opdrachtgever kan deze verzekering afsluiten. Omdat bij geïntegreerde contracten, de aannemer de meeste risico's kan beheersen is het niet ongebruikelijk dat de aannemer de CAR-verzekering afsluit. De gemeente heeft hier bij het Timmerhuis niet voor gekozen. Op die manier is de gemeente minder afhankelijk van de aannemer. De gemeente loopt niet het risico dat als bijvoorbeeld de aannemer zijn premie niet betaalt, het bouwwerk niet verzekerd is. Bij het Timmerhuis is gekozen voor een CAR-premierisico verzekering waarbij de schade volledig vergoed wordt tot het verzekerde bedrag.

Als er een fout zit in het ontwerp waardoor er geen schade is aan het gebouw, maar waardoor het gebouw wel minder goed bruikbaar is, valt dit niet onder de CAR-verzekering. In dat geval kan de opdrachtgever de ontwerper hierop aanspreken. Omdat bij een geïntegreerd contract de ontwerper werkt voor de aannemer, zal de gemeente in zo'n geval de aannemer aansprakelijk stellen.

Stelposten

Stelposten kunnen een risico vormen. Stelposten zijn posten voor onderdelen van het bouwwerk waarover de opdrachtgever nog niet definitief heeft besloten op het moment dat het contract gesloten wordt. Het komt voor dat aannemers, om zeer scherp te kunnen aanbieden, een groot aantal zaken opnemen als stelpost. Hierdoor wordt de indruk gewekt dat er voor een lage prijs wordt gebouwd. Echter, bij afronding van het bouwwerk wordt er een groot aantal stelposten in rekening gebracht waardoor de totale opdracht veel meer kost dan in eerste instantie leek.

Bij het Timmerhuis is het aantal stelposten beperkt. Dit zijn: de additionele verlichting, belettering op de gevel, pantry's, service-units, bestrating rondom het

gebouw, aansluiting van de functies in de ruimte voor de stadswinkel op centrale voorzieningen, additionele voorzieningen ten opzichte van de vraagspecificatie, audiovisuele apparatuur, sprinkler watertoevoer en de security. Voor deze posten staan richtbedragen in de vraagspecificatie opgenomen. Totaal gaat het om een bedrag van € 2,6 miljoen. Deze bedragen zijn al meegenomen in het bedrag waarvoor de aannemer het werk bouwt. Als de gemeente geen opdracht geeft voor bepaalde stelpost-bouwwerkzaamheden, dan wordt het bijbehorende bedrag in mindering gebracht op de opdrachtsom. In de algemene voorwaarden is bepaald dat de aannemer de stelpostwerkzaamheden uitvoert volgens nadere opdracht van de opdrachtgever. Voordat de aannemer een uitgave ten laste van een stelpost mag brengen, kan de gemeente de aannemer om bewijsstukken vragen.

faillissement aannemer

Als de aannemer failliet gaat, is de kans klein dat de aannemer het Timmerhuis af zal bouwen. Vele partijen zullen dan een claim bij de aannemer indienen en de kans is klein dat de aannemer al deze claims zal kunnen betalen. In zo'n geval kan er schade voor de gemeente optreden. Enerzijds doordat een andere aannemer (vaak onderaannemers) het project moeten afbouwen en anderzijds doordat het project vertraging oploopt. De bankgarantie is bedoeld om deze schade zo veel mogelijk te beperken.

In het contract is bepaald dat de aannemer met een bank moet regelen dat deze gegarandeerd een bedrag betaalt aan de gemeente als de aannemer het Timmerhuis niet realiseert. Dit geldt ook in geval van een eventueel faillissement van de aannemer. De hoogte van dit bedrag is 1 % van de bouwsom in de eerste fase van het werk, tot de start van het heiwerk, 4 % vanaf de start van het heiwerk tot 12 maanden na de oplevering en 0,1 % voor het meerjarig onderhoud.

schade aan kabels en leidingen

In de vraagspecificatie staat dat de gemeente ervoor moet zorgen dat alle kabels en leidingen die door het werkterrein liepen verplaatst zijn. Als er nog kabels of leidingen op het werkterrein aanwezig zijn, is dit risico voor de gemeente. Omdat de gemeente zelf de kabels en leidingen weghaalt, is dit een risico dat voor de gemeente goed beheersbaar is.

Verder bepaalt de vraagspecificatie dat de aannemer ervoor moet zorgen dat er geen schade komt aan de kabels en leidingen die in de nabijheid van het werkterrein liggen. Hierbij stelt de vraagspecificatie dat de aannemer het risico voor schade aan die kabels en leidingen draagt en dat de financiële gevolgen van schade voor zijn rekening zijn. Op deze manier heeft de gemeente het risico van schade aan kabels en leidingen grotendeels overgedragen op de aannemer.

5-4-4 architectuur

De gemeente heeft diverse maatregelen genomen om ervoor te zorgen dat het Timmerhuis een excellente architectuur zal kennen. Belangrijk is hierbij de selectie van de architect en de bijbehorende contractstukken. In de selectieleidraad, het stuk op basis waarvan de gemeente de architecten heeft geselecteerd, staat dat de gemeente Rotterdam grote ambities heeft met het project en dat de belangrijkste de

excellente architectuur, stedenbouwkundige inpassing en duurzaamheid zijn.⁶⁸ Om dit te kunnen toetsen is een commissie samengesteld waarin met name experts op het gebied van architectuur in relatie tot duurzaamheid en architectuurhistorie zitting hadden.

In de gunningscriteria staat beschreven aan welke criteria de commissie toetst in afnemende mate van belangrijkheid. Het eerste criterium is excellente architectuur, het tweede stedenbouwkundige inpassing en het derde de omgang met het monument. Pas daarna komen de criteria duurzaamheid en haalbaarheid. Uit de documenten die de selectiecommissie over de selectie heeft opgesteld blijkt duidelijk dat de selectie commissie deze criteria zwaar heeft laten meewegen.⁶⁹

Een andere manier om ervoor te zorgen dat er architectonische excellentie gerealiseerd wordt, is de keuze om de architect het DO uit te laten werken. De aannemer kan er dan niet voor kiezen om een goedkoop tekenbureau de opdracht te geven. Hierbij kan het risico bestaan dat de architect nu de aannemer hem betaalt, concessies doet op het gebied van de architectuur om het gebouw voor de aannemer goedkoper te maken. Zowel contractuele bepalingen die de onafhankelijke positie van de architect garanderen als een actieve rol van de gemeente kan tegenwicht bieden aan een te dominante rol van de aannemer. Beide strategieën komen in de volgende alinea's aan de orde.

In de vraagspecificatie staat over de positie van de architect ten opzichte van de aannemer het volgende. "Bij indiening, presenteert het ontwerpteam dit definitief ontwerp, waarbij tenminste de volgende onderwerpen moeten worden behandeld:

- invulling van projectdoelstelling hoogstaande architectonische kwaliteit;
- invulling van projectdoelstelling duurzaamheid, BREEAM-score Excellent;
- afwijkingen op de vraagspecificatie met onderbouwing/argumentatie waarom wordt afgeweken;
- monsterbord interieur (visualisatie en bemonstering van de toe te passen materialen, afwerkingen en kleuren)."

In het contract van de architect staat ook dat hij gecontracteerd is voor esthetisch toezicht tijdens de uitvoering.

Omdat de architect voor de aannemer werkt is het belangrijk dat de gemeente ook zelf actief is bij het bewaken van de architectonische waarde van het ontwerp. Het projectteam heeft de rekenkamer hiervan een voorbeeld gegeven.⁷⁰ De gemeente ging in dat geval niet akkoord met een voor de aannemer goedkopere ontwerpoplossing die ten koste ging van een specifiek aspect van het ontwerp.

5-4-5 duurzaamheid

Het project Timmerhuis kent het volgende doel op het gebied van duurzaamheid: voldoen aan het keurmerk BREEAM-excellent. Dit moet blijken uit het certificaat. Hiertoe zal een onafhankelijke BREEAM Assessor het gebouw beoordelen op zijn

⁶⁸ Gemeente Rotterdam, Architectenselectie Herontwikkeling Stads Kantoor Rotterdam Opdrachtnummer: 1-510-09, Selectieleidraad, 23 maart 2009.

⁶⁹ Gemeente Rotterdam, Advies beoordelingscommissie architectenselectie herontwikkeling Stads Kantoor Rotterdam, concept 05-10-09 vertrouwelijk en Gemeente Rotterdam, Herontwikkeling Stads Kantoor Rotterdam, toelichting advies beoordelingscommissie, 30 november 2009.

⁷⁰ Interview lid gemeentelijke projectteam d.d. 27-09-2012.

duurzaamheid volgens de BREEAM normen.⁷¹ Met behulp van verschillende maatregelen beoogt de gemeente dit doel op het gebied van de duurzaamheid te waarborgen. Op basis van het VO+ dient een voorlopig certificaat te worden aangevraagd, bij oplevering het BREEAM oplever certificaat.⁷² Daarnaast kent de vraagspecificatie een aparte Vraagspecificatie duurzaamheid. Een duurzaamheidsadviseur maakt onderdeel uit van het ontwerpteam. De vraagspecificatie bepaalt dat er in de diverse fases aandacht besteed moet worden aan duurzaamheid:

- Bij de presentatie van het definitief ontwerp moet de invulling van de projectdoelstelling duurzaamheid, BREEAM-score Excellent, aan de orde komen.
- Bij de bouwvoorbereiding moet de invulling van projectdoelstelling duurzaamheid, BREEAM-score Excellent behandeld worden.
- Het ter acceptatie in te dienen bouwvoorbereiding dossier⁷³ moet een ontwerpcertificaat bouwvoorbereiding BREEAM bevatten.
- Gedurende de bouw moet de aannemer aan de gemeente maandelijks een rapportage over de ontwikkeling met betrekking tot de BREEAM score verstrekken. Hierin moet worden aangegeven:
 - welke credits haalbaar zijn;
 - de slagingskansen voor het behalen van de individuele credits;
 - van welke credits de bewijslast uitgewerkt is;
 - welke credits zijn ingediend bij de BREEAM-assessor;
 - welke credits goedgekeurd zijn door de BREEAM-assessor;
 - de verwachte eindscore.
- De aannemer moet uiterlijk 3 maanden na oplevering aan de gemeente het definitieve BREEAM oplever certificaat overleggen. Volgens de vraagspecificatie zal de gemeente dit certificaat toetsen op de eindscore volgens de vraagspecificatie.

Als de gemeente erop toeziet dat de hierboven beschreven stappen conform de eisen uit de vraagspecificatie worden uitgevoerd, dan is het aannemelijk dat de projectdoelstelling op het gebied van duurzaamheid gehaald wordt. Dit toezicht wordt besproken in paragraaf 5-5-1.

5-5 toetsing en toezicht

Gedurende de onderzoeksperiode hield de gemeente voldoende toezicht op de naleving van de contractuele afspraken. De gemeente heeft gecontroleerd of de ontwerpen in lijn zijn met de gemeentelijke doelen en binnen de projectorganisatie is de taak om tijdens de bouw toezicht te houden belegd. Binnen een geïntegreerd contract heeft de gemeente een minder grote rol tijdens de bouw dan bij een traditionele contractvorm. Als de gemeente te nauw betrokken is, loopt de gemeente het risico dat het verantwoordelijkheid van de aannemer overneemt. Anderzijds bestaat er het risico dat de gemeente onvoldoende betrokken is bij de bouwactiviteiten. Om het gewenste resultaat te bereiken, is het van groot belang dat de gemeente voldoende aanwezig zal zijn om de aannemer te kunnen controleren. Bij de bouw van de bouwuip is geregeld een toezichthouder aanwezig geweest. Voor het behalen van de projectdoelen is het van groot belang dat ook bij de overige bouwactiviteiten voldoende toezicht aanwezig zal zijn en dat de

⁷¹ Zie <http://www.breeam.nl>

⁷² Nota van inlichtingen selectie duurzaamheidsadviseur Stadskantoor, 29 april 2010.

⁷³ Het dossier waarin de aannemer precies uiteenzet hoe hij het gebouw wil gaan bouwen.

gemeente bij de oplevering controleert of de aannemer heeft voldaan aan de (contractuele) afspraken. Het contract maakt dit mogelijk.

De eerst volgende paragraaf gaat in op de toetsing van het ontwerp en de andere documenten die de aannemer heeft laten opstellen ter uitwerking van het VO. De daaropvolgende paragraaf bespreekt het bouwtoezicht en de controle bij oplevering.

5-5-1 toetsing plannen aannemer

De aannemer moet samen met het ontwerpteam het VO+ uitwerken tot DO en bouwvoorbereidingstekeningen. Voor de gemeente is het belangrijk dat de aannemer dat op zo'n manier doet dat het gebouw blijft voldoen aan de wensen van de gemeente. Daarom kent het contract een toetsings- en acceptatieplan. Aan de hand van dit plan controleert de gemeente of de ontwerpen van de aannemer in lijn zijn met de gemeentelijke doelen. Als een bepaalde ontwerpbeslissing of bouwactiviteit in het acceptatieplan genoemd wordt, mag de aannemer pas verder als de gemeente dat onderdeel geaccepteerd heeft. Staat een ontwerpbeslissing of bouwactiviteit op het toetsingsplan, dan moet de gemeente dat onderdeel toetsen, maar mag de aannemer ondertussen wel doorbouwen.⁷⁴ In het toetsingsplan wordt vastgelegd welke (ontwerp)documenten de aannemer ter toetsing en acceptatie aan de gemeente moet aanbieden.

De bouwmanager die voor de gemeente werkt, vervult een belangrijke rol bij de toetsing- en acceptatie van documenten en activiteiten van de aannemer. Om dit proces soepel te laten verlopen, gebruiken de gemeente en de aannemer het systeem IBIS 4 projects. Hierin zijn lijsten opgenomen met geaccepteerde en getoetste stukken. Stukken die nog geaccepteerd of getoetst moeten worden, zijn apart aangemerkt. Vervolgens kan men dubbelklikken op de procedure om te zien welke partij verantwoordelijk is voor de volgende stap in het goedkeuringsproces.

5-5-2 bouwtoezicht en controle bij oplevering

Om te controleren of de aannemer dat bouwt wat in het contract en de uitgewerkte plannen is afgesproken, moet de gemeente toezicht houden en het gebouw bij de oplevering controleren.

risico's bij toezicht bij geïntegreerde contracten

De manier waarop de opdrachtgever toezicht houdt bij een geïntegreerd contract is anders dan bij een traditioneel contract. Bij een traditioneel contract heeft de opdrachtgever precies vastgelegd wat de aannemer moet bouwen. Op de bouw is er dan een directievoerder of toezichthouder van de opdrachtgever aanwezig die controleert of de aannemer dat maakt wat in het contract staat. Als de opdrachtgever op die manier precies voorschrijft hoe de aannemer iets moet bouwen, zal de opdrachtgever ook de verantwoordelijkheid voor die keuze dragen. Als de keuze niet blijkt te werken, kan de opdrachtgever niet meer bij de aannemer aankloppen voor schadevergoeding of met het verzoek om het als nog in orde te maken. Voordeel van een traditioneel contract is dat de opdrachtgever aan de hand van gedetailleerde afspraken erop kan toezien wat de aannemer maakt. Nadeel is dat de opdrachtgever bepaalde verantwoordelijkheid naar zich toe kan trekken.

Bij een geïntegreerd contract voert de aannemer zelf het directe toezicht en de directievoering uit. De

⁷⁴ http://www.uavgc.nl/uavgcsite/_t0_p0_m9_i2931.htm.

aannemer houdt dan ook veel meer verantwoordelijkheid. De opdrachtgever mag wel op de bouw aanwezig zijn. In dat geval zal de opdrachtgever niet aangeven aan de aannemer hoe hij iets moet maken, maar kan de opdrachtgever wel kijken hoe de aannemer iets bouwt. Op die manier kan de opdrachtgever wel fouten in de bouw zien die later als het gebouw af is, niet meer zichtbaar zijn, maar die bijvoorbeeld wel een probleem kunnen zijn voor de draagkracht van het gebouw. Omdat veel van dat soort gebreken later niet meer zichtbaar zijn, maar zich wel opeens kunnen manifesteren, is het van groot belang dat de gemeente als opdrachtgever aanwezig is bij de bouw. De aannemer kan goede tekeningen maken, maar als hij iets anders bouwt, dan heeft de gemeente uiteindelijk te maken met een gebouw dat niet aan de eisen voldoet. Omdat de opdrachtgever meer op afstand staat is het lastiger om erop toe te zien dat de aannemer dat bouwt wat de gemeente voor ogen had. Als de opdrachtgever zich te intensief met de bouw gaat bemoeien loopt hij bovendien het risico dat hij ontwerpverantwoordelijkheid naar zich toe trekt. Daarom is toezichthouden bij een geïntegreerd contract lastiger dan bij een traditioneel contract.

Bij de bouw van het Timmerhuis is het toezicht van de gemeente op de aannemer vormgegeven volgens de bovengenoemde gedachte bij geïntegreerde contracten. In de vraagspecificatie staat over de rol van de gemeente bij de bouw het volgende: “De Opdrachtgever toetst de kwaliteit van het ontwerp/gebouw op basis van de vraagspecificatie. Dit gebeurt zowel tijdens het ontwerptraject als tijdens de uitvoering. De opdrachtgever laat zich hiervoor bijstaan door een zelfstandige hulppersoon, hierna te noemen ‘de bouwmanager’.”⁷⁵ In de vraagspecificatie staat bijvoorbeeld dat de aannemer gedurende de uitvoeringsfase metingen van geluidsisolatiepraktijkwaarden en scheidingconstructies ter acceptatie moet indienen. Daarnaast moet de aannemer uiterlijk 30 werkdagen voor de start van de realisatie van onderdelen van het werk, een ‘Keuringsplan Uitvoeringswerkzaamheden’ ter toetsing aan de gemeente voorleggen. De gemeente mag ‘stop’- en ‘bijwonen’-punten in dit plan opnemen. In de algemene voorwaarden staat verder dat de opdrachtgever bevoegd is om te toetsen of de kwaliteitsborging van de uitvoerings- en onderhoudswerkzaamheden plaatsvindt overeenkomstig het kwaliteitssysteem van de opdrachtnemer. De gemeente of een vertegenwoordiger van de gemeente mag dus bij de uitvoering van de werkzaamheden aanwezig zijn. In de praktijk is het de bedoeling dat er elke week een toezichthouder van de bouwmanager, de adviseur van de gemeente, naar de bouwplaats komt. Om de verantwoordelijkheden in lijn met de contractvorm te houden communiceert deze toezichthouder niet direct met de aannemer, maar geeft zijn informatie aan de bouwmanager die een en ander aan de orde kan stellen in het overleg met de aannemer.

Toen de aannemer de damwanden en de stempels ging aanleggen is dit al gebeurd en is er ook gekeken naar trillingen etc.⁷⁶ Onderstaande figuur geeft een voorbeeld van de foto's die de toezichthouder aan de bouwmanager heeft gestuurd.

⁷⁵ Brinkgroep, 2011, Stadskantoor Rotterdam, Vraagspecificatie het Werk 110607

⁷⁶ Interview lid gemeentelijk projectteam 21-12-2012.

figuur 5-4: foto uit rapport toezichthouder voor bouwmanager



Om uiteindelijk de kwaliteit te krijgen die de gemeente beoogt is het van groot belang dat bij de verdere bouwwerkzaamheden het toezicht vanuit de gemeente frequent en zorgvuldig zal worden uitgevoerd. Daarnaast is het van groot belang dat de gemeente bij de oplevering controleert of de aannemer dat geleverd heeft wat in de contractdocumenten en de uitwerkingen daarvan was afgesproken. Het contract biedt hiertoe de mogelijkheden.

6 audits

6-1 inleiding

Dit hoofdstuk bespreekt de projectaudit. Hier wordt deelvraag 2b3 besproken. Dit is een onderdeel van 'beheersing' in de hoofdvraag uit hoofdstuk 1: "is de sturing, *beheersing* en verantwoording van het project Timmerhuis adequaat?".

Een audit is een onderzoek naar het functioneren van een organisatie. Auditing van projecten geeft volgens de RSPW een regelmatige, deskundige en onafhankelijke blik op een project op aspecten die van groot belang zijn voor het slagen van een project. Een audit wordt volgens de RSPW uitgevoerd door een auditteam bestaande uit deskundige medewerkers met een onafhankelijke blik. Het resultaat is een auditrapport met verbeter- en leerpunten.⁷⁷

De deelvraag die in dit hoofdstuk wordt beantwoord is of er sprake is van adequate audits bij het project Timmerhuis. Wat adequaat is, wordt, uitgewerkt in het onderstaande normenkader, dat voornamelijk is gebaseerd op de RSPW.

tabel 6-1: normen audits

normen	criteria
er is conform de RSPW minimaal eens per drie jaar een audit uitgevoerd op het project (§ 6.2)	
de audit is uitgevoerd door onafhankelijke auditors (§ 6.3)	
de projectaudits gaan in op de belangrijkste aspecten van het project (§ 6.4)	• in de audit zijn de volgende aspecten beoordeeld (cf. RSPW): - projectcontrol - risicomanagement - besturing & organisatie - mandatering & opschaling - informatiemanagement - cultuur - documenten & werkwijzen - juridische borging - omgevingsmanagement
het projectteam heeft gevolg gegeven aan de uitkomsten van de audit (§ 6.5)	• de audit is besproken door het projectteam en verbetermaatregelen zijn genomen
een onafhankelijke auditor heeft geëvalueerd of de aanbevelingen uit de audit zijn opgevolgd (§ 6.7)	• het projectteam monitort de voortgang

In paragraaf 6-2 wordt ingegaan op de auditfrequentie. In paragraaf 6-3 wordt vervolgens ingegaan op het auditteam. Paragraaf 6-4 bespreekt de auditaspecten en 6-5 de verbetermaatregelen. De laatste paragraaf gaat in op de evaluatie.

6-2 frequentie audit

Het project Timmerhuis is niet conform de voorgeschreven frequentie eens in de drie jaar geaudit. In 2009 is het project Timmerhuis geaudit. Bij het Timmerhuis is geen tweede audit uitgevoerd. Hierdoor bestaat het risico dat er onvoldoende mensen van buiten het project problemen binnen het project tijdig in kaart hebben kunnen brengen.

In deze paragraaf wordt ingegaan op de frequentie van de audits bij het project Timmerhuis. Er wordt antwoord gegeven op de vraag of er eens per 3 jaar een audit is uitgevoerd op dit project. Volgens de RSPW moet een project namelijk minimaal eens per drie jaar worden geaudit. In deze paragraaf wordt ingegaan op de frequentie van de audits voor het project Timmerhuis

De audits worden uitgevoerd op basis van een jaarlijks vastgestelde 'Auditprogramma voor grote projecten'. Grote projecten moeten volgens de RSPW eens in de drie jaar geaudit worden. In het onderstaande gele kader wordt verder ingegaan op het auditprogramma.

auditprogramma voor grote projecten

De scope van het audit programma betreft de door het GMT (Gemeenschappelijk Management Team) aangewezen grote fysieke projecten. Het Timmerhuis is een van de (in 2009) ca. 45 projecten. Per jaar worden ongeveer 15 audits gepland. In het auditprogramma staan de projecten die geaudit gaan worden in het betreffende jaar, het soort project (gebiedsontwikkeling of vastgoed), de fase waarin het project zich bevindt en de periode waarin de audit uitgevoerd gaat worden. Voor 2013 is er nog geen auditprogramma vastgesteld.

Op basis van het auditprogramma 2009 heeft op 24 september 2009 een audit plaatsgevonden. Er heeft nadien op 19 juli 2010 een follow-up audit plaatsgevonden. Een follow-up is geen zelfstandige audit. De follow-up audit komt later in paragraaf 6-6 nader aan de orde. Bij het project Timmerhuis is het bij de audit van 2009 gebleven. In de auditprogramma's na 2009 stond het project niet opnieuw op de agenda.

6-3 auditteam

Auditteams worden samengesteld uit een interne auditpool die bestaat uit medewerkers van Stadsontwikkeling. Volgens de maatstaven van de RSPW was het auditteam voor het project Timmerhuis voldoende onafhankelijk. Dit team bestond uit de programmamanager Auditing, en het hoofd AO/IC van de dienst gemeentewerken. Zij waren niet eerder betrokken geweest bij het project Timmerhuis.

De RSPW gaat uit van een team auditors dat wordt samengesteld uit personen met deskundigheid en een onafhankelijke blik. Dit kunnen collega's zijn die werken aan vergelijkbare projecten. De samenstelling vindt plaats uit een interne auditpool die bestaat uit gekwalificeerde medewerkers van Stadsontwikkeling. De samenstelling

van een auditteam is geen projectverantwoordelijkheid. Deze medewerkers besteden een deel van hun tijd aan het auditproject, maar blijven in de lijnorganisatie werkzaam. Het idee van deze opzet is dat bij de samenstelling van het auditteam wordt ingezet op een mix van ervaren auditors en projectspecialisten.

Het auditteam van de audit 'Vastgoedontwikkeling Stads Kantoor' bestond uit twee personen, de programmamanager Auditing, en het hoofd AO/IC van de dienst gemeentewerken die vanuit de pool was benaderd voor dit auditproject. Er is voor de samenstelling van dit team gekozen vanwege de aanwezige capaciteit en vanwege de ervaring met betrekking tot auditing.

Zowel de programmamanager Auditing als de auditor uit het team hebben geen functionele relatie tot het project Timmerhuis voor zover de rekenkamer heeft kunnen vaststellen. Daardoor konden zij onafhankelijk hun werkzaamheden uitvoeren.

6-4 audit-aspecten

In de RSPW staat een lijst met onderwerpen genoemd die aan de orde moeten komen binnen een audit. In de praktijk wordt doorgaans niet aan de hand van deze onderwerpen in het auditrapport getoetst, maar aan de hand van de GROTICK-indeling. Deze indeling is eveneens adequaat. Ook bij het Timmerhuis is gekozen voor de GROTICK indeling.

Deze paragraaf gaat in op de aspecten die aan de orde komen in de audit. In het normenkader is een aantal aspecten weergegeven, die volgens de RSPW aan de orde zouden moeten komen in een audit. In deze paragraaf wordt bezien of en in hoeverre deze worden gehanteerd.

Een van de doelen van de RSPW is dat de werkwijze voor fysieke projecten volgens de standaard gestructureerd verloopt. In de RSPW wordt een aantal aspecten genoemd die in de toetsingen aan de orde moeten komen. Het gaat hierbij om de volgende aspecten:

- project control;
- risicomanagement;
- besturing & organisatie;
- mandatering & opschaling;
- informatiemanagement;
- cultuur;
- documenten & werkwijzen;
- juridische borging;
- omgevingsmanagement.

De audit-aspecten worden opgesteld door het auditteam en is geen projectverantwoordelijkheid. Dit is de verantwoordelijkheid van het Audit- en Riskcomité.

In de auditrapportage van het Timmerhuis is gekozen om niet aan de hand van het bovengenoemde rijtje, maar aan de hand van een andere indeling te toetsen en te rapporteren, namelijk door middel van de indeling van 'GROTICK'. Dit is volgens Stadsontwikkeling standaard. 'GROTICK' staat voor Geld, Risico's, Organisatie, Tijd, Informatie, Communicatie en Tijd. Het auditteam heeft voor deze indeling, en niet voor die in de RSPW, gekozen, vanwege het feit dat GROTICK de primaire

sturingselementen van een project vormen. Overigens wordt deze indeling bij elke audit gehanteerd.

In de audit zijn de aspecten uit bovengenoemd rijtje wel teruggekomen, maar niet systematisch langsgelopen. 'GROTICK' is in de RSPW overigens ook de indeling die bij Risicomanagement en Projectcontrol wordt voorgeschreven.

conclusies audit 24 september 2009

De audit concludeerde ten aanzien van de GROTICK-aspecten het volgende op een schaal van slecht matig, redelijk, voldoende, goed, prima:

geld: redelijk/voldoende;
risico: redelijk;
organisatie: redelijk;
tijd: redelijk;
info: voldoende;
communicatie: redelijk;
kwaliteit: redelijk/voldoende.

De audit benadrukte dat er in het bijzonder gewerkt moest worden aan de volgende twee onderwerpen:

- 1 het verkrijgen van zekerheid en inzicht in de financiële administratie;
- 2 het goed contractueel vastleggen van risico's. Hierbij is het uitgangspunt dat bepaalde risico's binnen de geïntegreerde contractvorm voor rekening van de aannemer zijn. De gemeente moet erop letten dat voorkomen wordt dat verantwoordelijkheid alsnog richting de gemeente komen.

6-5 verbetermaatregelen

Het projectteam heeft overwegend gevolg gegeven aan de uitkomsten van de audit, maar had ten tijde van de follow-up audit acht van de 31 aanbevelingen nog niet geïmplementeerd. Omdat het hierbij ging om aanbevelingen uit 2009, is het gegeven dat deze in 2010 niet geïmplementeerd waren, in 2013 niet meer relevant voor het behalen van de doelen van het project. Het projectteam heeft de implementatie van de aanbevelingen niet op systematische wijze gecontroleerd. Uit documenten blijkt niet dat het projectteam op gestructureerde wijze is nagegaan of het alle aanbevelingen heeft geïmplementeerd.

In deze paragraaf wordt ingegaan op de maatregelen die zijn getroffen om de aanbevelingen van de audit op te volgen. Bezien wordt of er gevolg is gegeven aan de audit.

Nadat de audit was afgerond is er door de auditors een rapport opgesteld met bevindingen en aanbevelingen. Deze zijn teruggelegd bij de projectleiding. De projectmanager heeft aangegeven zich in alle bevindingen, conclusies en aanbevelingen te kunnen vinden en dat de aanbevelingen worden opgepakt. De audit is vervolgens door projectmanagers en auditors ondertekend. Het auditrapport is aan het Gemeenschappelijk Managementteam van de toenmalige diensten Stedebouw en Volkshuisvesting, Gemeentewerken Rotterdam en het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam geadresseerd en aan het projectmanagement.

De audit is in het kernteam en projectteam besproken. Zo werd in september 2009 in het kernteam melding gemaakt van het verschijnen van het auditverslag. Daar werd

besloten dat voor het volgende kernteamoverleg een oplegnotitie zou worden opgesteld waarin de belangrijkste bevindingen uit de audit en de in gang te zetten acties worden benoemd. Later is echter besloten dat de projectmanager terugkoppeling zou geven aan het auditteam en dat de notitie niet opgesteld hoefde te worden. Verder is de audit of follow-up niet besproken in de vergadering van het kernteam.

In de tweewekelijkse projectteamoverleggen is de audit een aantal keer aan de orde geweest. In december 2009 heeft het projectteam de audit puntsgewijs doorgenomen, en afspraken gemaakt over de manier waarop het deze punten ging opvolgen. In het projectteam is in januari 2010 het streven uitgesproken dat bij een volgende audit wordt gestreefd naar 'voldoende/goed'. Verder is er niet op gestructureerde basis vorm gegeven aan het monitoren van de openstaande aanbevelingen. In de volgende paragraaf komt de follow-up audit aan de orde hieruit blijkt dat van de 31 aanbevelingen uit de audit er acht ten tijde van de follow-up audit nog niet waren opgevolgd. Deze aanbevelingen hadden toentertijd geïmplementeerd moeten zijn. Dit alles speelde echter in 2009 en 2010. Zodoende heeft dit nu geen invloed meer op de kans dat de gemeente het project binnen de daarvoor gestelde doelen zal afronden.

6-6 evaluatie

Een auditor heeft geëvalueerd of de aanbevelingen uit de audit zijn opgevolgd binnen de follow-up audit. Deze auditor was los van de eerdere audit niet betrokken was geweest bij het project Timmerhuis. Volgens de maatstaven van de RSPW was het auditteam voor de follow-up audit voldoende onafhankelijk.

De audit van het project Timmerhuis van 24 september 2009 heeft een vervolg gekregen in de vorm van follow-up audit van 19 juli 2010. De programmamanager Auditing heeft deze audit uitgevoerd. De mate waarin de aanbevelingen uit de audit worden opgevolgd is beschreven in de follow-up audit. Hierin is voor alle aanbevelingen gecontroleerd of deze na tien maanden zijn opgevolgd.

De follow-up audit is bedoeld om te meten wat er is gedaan met de aanbevelingen en volgt volgens Stadsontwikkeling standaard op een gehouden audit. Per aanbeveling is in de follow-up audit aangegeven welke is verwerkt en welke niet, voorzien van een kleine toelichting.

Overigens hebben de audit en follow-up audit volgens de projectmanager geholpen het project te verbeteren. Vooral het projectplan is beter gemaakt en het heeft geholpen om meer structuur aan te brengen in het project.

actuele aanbevelingen uit de audit

Uit de follow-up audit bleek dat een aantal aanbevelingen niet waren verwerkt. Omdat het inmiddels meer dan twee jaar geleden is dat de follow-up audit is uitgevoerd, zijn nog maar enkele aanbevelingen voor dit rekenkamerrapport interessant:

- Voor de agendapost VO+ helderheid hebben over de kosten van het inbouwpakket.
- Het verbeteren van het financiële systeem om de projectmanager beter te ondersteunen. Deze aanbeveling komt terug in het hoofdstuk over projectcontrol.



7 projectcontrol

7-1 inleiding

Dit hoofdstuk bespreekt de projectcontrol. Dit is een onderdeel van 'beheersing' in de hoofdvraag uit hoofdstuk 1: "is de sturing, *beheersing* en verantwoording van het project Timmerhuis adequaat?". In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de deelvraag is 'er sprake van adequate projectcontrol?

Projectcontrol behelst volgens de RSPW de sturing en beheersing van projecten, waarbij de controlfunctie de projecten optimaal en efficiënt ondersteunt en de rol van financieel geweten vervult. Het is daarbij de bedoeling dat de projectmanager verantwoordelijk blijft voor de beheersaspecten binnen zijn project, maar dat hij daarbij gebruik maakt van kwalitatief hoogwaardige ondersteuning waarop hij kan vertrouwen. De projectcontroller is volgens de RSPW verantwoordelijk voor het op orde hebben van de informatie die noodzakelijk is om projecten te beheersen.⁷⁸ Daarnaast moet de controller volgens de RSPW de projectmanager ondersteunen bij alle activiteiten met betrekking tot de projectbeheersing, waaronder de aspecten van GROTICK.

De vraag die in dit hoofdstuk wordt beantwoord is of er sprake is van adequate project control in het project herontwikkeling Timmerhuis. Bij de beantwoording van deze vraag wordt gebruik gemaakt van het onderstaande normenkader, dat voornamelijk is gebaseerd op de RSPW:

tabel 7-1: normen project control

normen	criteria
er is ter ondersteuning van het project een projectcontoller aangesteld (§ 7.2)	• de projectcontroller heeft een plaats in het projectplan • de projectcontroller heeft een toetsende rol en is niet belast met uitvoerende taken
de projectcontroller bewaakt het project op de GROTICK-aspecten (§ 7.3)	• de projectcontroller bewaakt de financiën • de projectcontroller bewaakt de risico's • de projectcontroller bewaakt de organisatorische aspecten • de projectcontroller bewaakt de tijd • de projectcontroller bewaakt de informatievoorziening • de projectcontroller bewaakt de communicatie • de projectcontroller bewaakt de kwaliteit
de projectcontroller rapporteert aan de projectmanager (§ 7.4)	

⁷⁸ RSPW p. 26-27.

In paragraaf 7-2 wordt ingegaan op de controller. Paragraaf 7-3 gaat in op de aspecten die in de Projectcontrol aan de orde komen. In paragraaf 7-4 wordt tot slot de controlrapportage behandeld.

7-2 controller

De rol van de projectcontroller is tijdens het project tot stand gekomen. Sinds maart 2010, later dan volgens de RSPW had ontmoeten, kent het project een projectcontroller. Wat de taken van de controller zouden moeten zijn, is in het projectplan niet duidelijk omschreven. De controller combineert op het gebied van de projectfinanciën een toetsende en een uitvoerende rol. Op die manier bestaat het risico dat hij zijn toetsende rol onvoldoende onafhankelijk kan uitvoeren. In de RSPW staat onvoldoende duidelijk dat de projectcontroller geen administratieve taken zou moeten hebben.

In deze paragraaf wordt ingegaan op de inbedding van projectcontrol in de projectorganisatie. Van belang is dat rollen, taken en verantwoordelijkheden goed zijn belegd in de organisatie en dat duidelijk is wat er van de controller kan worden verwacht. In het document 'Projectorganisatie Herontwikkeling stadskantoor Rotterdam 12 juni 2009' wordt projectcontrol of de functie van de controller niet expliciet benoemd.

In het meest recente Projectplan Herontwikkeling Stadskantoor (8 maart 2010) wordt projectcontrol wel genoemd. In het projectplan staat dat er conform de RSPW een projectcontroller deel zal uitmaken van de projectorganisatie, die zal zorg dragen voor de fysieke inrichting van de financieel administratieve organisatie. Dit is geen fulltime functie. Naast deze controller wordt er eveneens een part-time administratief medewerker voor de budget- en facturenregistratie aan de ondersteuning toegevoegd. Samen is dit 6 uur per week.⁷⁹ In het projectplan worden verdere taken voor de projectcontroller niet gespecificeerd of nader omschreven.

Een van de geconstateerde punten in de audit uit het vorige hoofdstuk is dat de projectcontrol nog niet was vormgegeven zoals verwoord en voorgesteld in de RSPW. In de beginperiode had het projectteam lange tijd geen beschikking over projectondersteuning en een controller. Vanaf 2010 was er een controller beschikbaar voor het financiële deel. De projectcontroller voor dit project is sinds maart 2010 aangesteld. Hij nam daarbij werkzaamheden over die eerder door het projectmanagement werden uitgevoerd zonder ondersteuning. De controller heeft zich in de eerste periode vooral bezig gehouden met het op orde krijgen van de projectadministratie en met de ontwikkeling van het boekhoudkundige systeem.

De projectcontroller vervult twee rollen die zijn omschreven in het projectplan: hij is projectcontroller en daarnaast administratief medewerker. Beide functies voor in totaal 6 uur per week. De rekenkamer merkt hierbij op dat de controller op het gebied van de projectfinanciën op deze manier een toetsende en adviserende functie combineert met een uitvoerende taak. De RSPW is niet duidelijk over een strikte scheiding tussen de taak van de project administratie en de projectcontrol.

⁷⁹ Projectplan definitief, d.d. 8 maart 2010.

7-3 GROTICK-aspecten

De controller richt zich op de G (geld) van alle GROTICK aspecten. Aan de andere aspecten wordt niet op gestructureerde basis aandacht besteed door de controller.

In deze paragraaf gaat het over de breedte van het werkterrein van de controller. Volgens de RSPW zijn de projectcontrollers verantwoordelijk voor de effectieve ondersteuning van de projectmanager bij alle activiteiten met betrekking tot de projectbeheersing waaronder de beheersaspecten Geld Risico Organisatie, Tijd, Informatie, Communicatie en Kwaliteit (GROTICK).

In het project Timmerhuis lagen de werkzaamheden van de controller aan de financiële kant van het project (Geld van GROTICK). Via tweewekelijkse bilats wordt de controller nu steeds meer bij het project betrokken. Zijn opdracht behelst echter nog altijd alleen de G van Grotick.

7-4 controlrapportages

Er zijn sinds 2012 rapportages waarin de controller rapporteert aan de projectmanager. Deze rapportages zijn vooral financieel van aard. Dit is in lijn met de eerdere bevinding dat de controller onvoldoende aandacht besteed aan de niet financiële aspecten.

In deze paragraaf wordt getoetst aan de norm 'de projectcontroller rapporteert aan de projectmanager'. In de onderstaande tabel is de volledige reeks rapportages weergegeven.

tabel 7-2: prognose investeringskosten (van de controller)

ten behoeve van
25-09-2010
27-03-2012
25-5-2012
5-7-2012
28-8-2012
15-10-2012
28-11-2012

Sinds 2012 rapporteert hij zeswekelijks aan de projectmanager. Binnen dit project rapporteert hij alleen op financieel gebied. Ook worden sinds mei 2012 de rapportages van de controller geagendeerd in het kernteam onder het agendapunt 'geld'.

8 risicomanagement

8-1 inleiding

Samen met projectcontrol, audits, contractmanagement en projectmanagement uit de vorige hoofdstukken vormt dit hoofdstuk over risicomanagement het deel wat ingaat op de *beheersing* van het project Timmerhuis zoals geformuleerd in de hoofdvraag: 'is de sturing, beheersing en verantwoording van het project Timmerhuis adequaat?' In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de deelvraag 'is er sprake van adequaat risicomanagement'.

Het onderstaande normenkader is goeddeels gebaseerd op de richtlijnen ten aanzien van risicomanagement uit de RSPW.

tabel 8-1: normen risicomanagement

normen	criteria
het risicomanagement is verankerd/gepositioneerd in de organisatie (§ 8-2)	• risicomanagement heeft een plaats in het projectplan • er is een risicomanager die de projectmanager ondersteunt
in het project worden de risico's adequaat geïdentificeerd (§ 8-3)	• bij het identificeren van potentiële risico's komen alle soorten risico's aan bod • experts vanuit verschillende disciplines waarvan er enkele onafhankelijk zijn ten opzichte van het project identificeren de potentiële risico's • het projectteam heeft de geïdentificeerde risico's concreet omschreven • het projectteam maakt inzichtelijk welke samenhang er tussen potentiële risico's bestaat • er wordt voor ieder risico de kans dat het zal optreden ingeschat • voor ieder risico wordt de impact die het op het project zal hebben ingeschat wanneer het risico optreedt • de risico's worden geprioriteerd aan de hand van de geschatte kans en impact.
risico's worden voldoende frequent in kaart gebracht (§ 8-4)	• eens per jaar wordt een volledige risicoanalyse uitgevoerd • voorafgaand aan besluitvorming door college en/of raad actualiseert het projectteam de risicoanalyse
de geïdentificeerde risico's worden continu en systematisch gemonitord (§ 8-5)	• het projectteam monitort continu en systematisch hoe geïdentificeerde risico's zich ontwikkelen • het projectteam monitort continu en systematisch hoe geïdentificeerde risico's zich ontwikkelen

- binnen het project worden op een adequate manier beheersmaatregelen genomen (§ 8-6)
- het projectteam implementeert adequate beheersmaatregelen
 - de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de gekozen beheersmaatregelen is duidelijk belegd
- de post onvoorzien verhoudt zich tot de risico's die niet worden beheerst middels beheersmaatregelen (§ 8-6)

In dit hoofdstuk komen achtereenvolgens in de volgende paragrafen de volgende onderwerpen aan de orde: de organisatie van het risicomanagement (8-2), de omschrijving en prioritering van risico's (8-3), de actualisatie (8-4), de monitoring van de risico's (8-5) en de beheersmaatregelen (8-6).

8-2 organisatie van het risicomanagement.

Het risicomanagement is de facto verankerd/gepositioneerd in de organisatie. In het projectplan is de manier waarop het risicomanagement vorm wordt gegeven niet duidelijk omschreven. Met de aanstelling van een risicomanager is er voorzien in de positionering van het risicomanagement binnen de projectorganisatie.

In deze paragraaf wordt ingegaan op de wijze waarop het risicomanagement is georganiseerd binnen het project Timmerhuis. Achtereenvolgens is in paragraaf 8-2-1 de manier waarop het risicomanagement in de projectplannen is vormgegeven aan de orde en in paragraaf 8-2-2 de aanwezigheid van de risicomanager zelf.

8-2-1 risicomanagement in de projectorganisatie

In deze paragraaf wordt ingegaan op de wijze waarop het risicomanagement is gepositioneerd in de projectorganisatie. Hiervoor zijn twee documenten gebruikt: 'Projectorganisatie Herontwikkeling stadskantoor Rotterdam 12 juni 2009' en projectplan definitief 8 maart 2010⁸⁰. Beide beschrijven onder andere de projectorganisatie. Het tweede document is een verdere uitwerking van het eerste.

De aspecten risico's en communicatie zijn beschreven in het document 'Projectplan definitief 8 maart 2010'. In dat projectplan wordt als onderdeel van de projectbeheersing als volgt aandacht geschonken aan risico's. Er heeft een risico-inventarisatie plaatsgevonden op 7 januari 2009. Daarnaast wordt er melding gemaakt van de eerste complete risico-inventarisatie in november 2009. Daarnaast wordt de komst van een 'risicoauditor'⁸¹ aangekondigd die elke twee maanden de projectleiding ondersteunt in het actualiseren en nalopen van de risicobeheersingsacties. Wat zijn plaats is in de projectorganisatie en wat de taken en verantwoordelijkheden zijn, is niet in het projectplan beschreven.

8-2-2 risicomanager

Zoals in de vorige paragraaf beschreven is, staat in het projectplan dat een risicoauditor het project zou gaan ondersteunen. Met de komst van deze risicoauditor,

⁸⁰ Meest recente versie is van 27 maart 2010 maar heet 8 maart 2010.

⁸¹ Thans risicomanager genoemd

in het project bekend onder de functie risicomanager, heeft het risicomanagement een plaats in de projectorganisatie gekregen.

Sinds 2009 wordt het risicomanagement begeleid door een risicomanager van het Ingenieursbureau van Gemeentewerken Rotterdam (IGWR). De risicomanager is geen onderdeel van het projectteam en is niet aanwezig bij de projectteamoverleggen. Hij heeft op tweewekelijkse basis overleg met de projectleiding.

De risicomanager draagt zorg voor het organiseren van risicosessies om de risico's te benoemen, beheert de risicobeheermatrix waarin alle risico's geprioriteerd worden, en zorgt voor de rapportage. De risicomanager rapporteert aan de projectleiding en de projectleiding rapporteert aan het kernteam.⁸²

Volgens RSPW ligt de verantwoordelijkheid voor het risicomanagement bij de projectmanager. De projectmanager is verantwoordelijk voor het goed informeren van de opdrachtgever over de risico. Daarnaast moet de projectmanager ervoor zorgen dat op het goede niveau besluiten worden genomen ten aanzien van de risicobeheersing. De verantwoordelijkheidsverdeling bij het Timmerhuis vormt hierop geen uitzondering.

8-3 omschrijving en prioritering van de risico's

In het project worden de risico's grotendeels adequaat geïdentificeerd. Het projectteam en de risicomanager werken binnen risicosessies aan het in kaart brengen van de risico's, de prioritering en de rapportage. Alle (soorten) risico's komen hierbij aan de orde. De samenstelling van de deelnemers aan deze sessie bestaat uit deskundigen die betrokkenen zijn bij dit project. Bij het risicomanagement zijn geen experts betrokken die onafhankelijk van het project zijn. Dit is in strijd met de RSPW en hierdoor bestaat het risico dat niet alle risico's onderkend worden.

De risico's in de beheersmatrix zijn concreet en in samenhang met elkaar beschreven. Op basis van deze matrix wordt de 'risicoanalyse' opgesteld. De risicokans en impact worden via een formule, met behulp van een classificering van kans, kosten, tijd en de impact op het projectdoel adequaat ingeschat en geprioriteerd.

Sinds januari 2009 heeft de risicomanager risicosessies georganiseerd. In een risicosessie wordt onderzocht of de omschrijving van de risico's voldoende SMART⁸³ is en waar nodig worden de formuleringen bijgesteld. Daarnaast wordt er gekeken naar de actualiteit van de risico's. De deelnemers in de sessie kijken verder naar mogelijk nieuwe of andere risico's door veranderingen in de omgeving of de fase van het project. In een sessie vindt er vervolgens een inschatting plaats van de kans van optreden van een risico's en de risico's worden geprioriteerd. Uit de bijbehorende documenten blijkt dat de verschillende soorten risico's aan bod zijn gekomen ten aanzien van alle aspecten van 'GROTICK' (geld, (risico) organisatie, tijd, informatie, communicatie en kwaliteit).

⁸² Notitie Stadsontwikkeling, Herontwikkeling stadskantoor, risicodossier, februari 2013.

⁸³ Smart: Specifiek, Meetbaar, Aanvaardbaar, Realistisch en Tijdgebonden.

Voor de actualisatie wordt het hele team met de diverse betrokken disciplines uitgenodigd. Naast de 'grote' sessies worden ook actualisaties in een kleiner verband georganiseerd. Bij de risicosessies zijn geen experts van buiten het project aanwezig geweest. De RSPW schrijft dit wel voor. De samenstelling van het team is volgens de projectleider afhankelijk van de fase waarin het project zich bevindt en kan wisselen.⁸⁴ In de huidige fase, mede door de gekozen contractvorm, waarbij de risico's vooral bij de aannemer liggen, worden de risico's in een kleinere samenstelling (dat wil zeggen de bouwmanager, de projectleider en de risicomanager) geactualiseerd. Dit is niet conform RSPW. Voor een kritische blik op het project is het noodzakelijk dat er onafhankelijke experts deel zouden nemen aan de risicosessie.

De risicobeheermatrix is een document waarin risico's concreet en in samenhang worden omschreven. Naast de omschrijving wordt ook de oorzaak en het gevolg van de risico's aangegeven. Per risico vindt een berekening van het risicoprofiel plaats. Daarnaast wordt in de matrix ingegaan op de beheersmaatregelen. Het schema is zo opgebouwd dat de grootste risico's bovenaan staan en de kleinste onderaan. De risico's die reeds zijn beheerst of die zich niet hebben voorgedaan staan helemaal onderaan bij de 'vervallen risico's'. De berekening van het risicoprofiel gebeurt aan de hand van de volgende formule:

Risico=kans X (gevolg geld + gevolg tijd + gevolg doel).

Er is een schaal voor de 'kans' (0 t/m 4) die loopt van 'kan niet optreden' tot 'gewoonlijk'. Daarnaast is er een schaal voor kostenklassen, gebaseerd op een schaal van 0 t/m 5. 0 staat voor geen kosten, 5 staat voor een kostenpost van meer dan € 5 mln. De tijdklassen kennen een zespuntsschaal van 0 t/m 5, waarbij 0 geen tijd is en de hoogste 'een extra doorlooptijd van zes maanden'. De impact op het projectdoel is het minst objectieve scoringscriterium. Hiertoe is een zeven tal projectdoelen gesteld om de impact op het project doel op af te meten:

- 1) het realiseren van een gebouw met excellente architectuur;
- 2) het realiseren van het meest duurzame gebouw van Nederland dat ruimschoots voldoet aan de normen van het RCI;
- 3) het aantrekken van startende bewoners;
- 4) de verbindende schakel vormen tussen Coolsingel en Laurenskwartier en de aantrekkelijkheid van het gebied rond het stadhuis vergroten;
- 5) het symbool vormen van de transformatie van het stadshart;
- 6) huisvesting bieden aan gemeentelijke diensten en commerciële ruimtes;
- 7) beperken van overlast voor omgeving tijdens sloop, bouwrijp maken en bouwen.

De schaal loopt van 0 t/m 5 waarbij 0 staat voor 'geen impact' en 5 voor 'enorm'.⁸⁵

De uitkomst van de formule geeft de risicoprofielclassificatie zoals weergegeven in onderstaande tabel. Op basis hiervan worden de risico's in een risicomatrix geclassificeerd.

⁸⁴ Notitie Stadsontwikkeling, Herontwikkeling Stadskantoor, risicodossier, februari 2013.

⁸⁵ Risicoanalyse Herontwikkeling Stadskantoor d.d. 16 maart 2010.

tabel 8-2: risicoprofiel classificatie

punten	ernst	risicoprofiel
26 punten of meer	hoog	rood
12 t/m 26 punten	middel	oranje
11 of minder punten	laag	groen

De op basis van de in de risicosessie geprioriteerde top 20 van risico's wordt besproken in de 'risicoanalyse'. Dit is een rapportage van de risicomanager. De risicoanalyse is voorzien van conclusies en aanbevelingen. De risicomanager rapporteert aan het projectteam. De projectleiding rapporteert hierover aan het kernteam. Hiervoor worden de rapportages van de risico-manager gebruikt.⁸⁶

8-4 actualisatie

De risico's zijn niet voldoende frequent in kaart gebracht. De risico's zijn op een aantal momenten geactualiseerd. Volgens de RSPW zou er voorafgaand aan besluitvormingsmomenten een actualisatie moeten plaatsvinden. Voorafgaand aan de besluitvorming in de raad was er inderdaad steeds een actualisatie voorhanden. Direct voorafgaand aan besluitvorming in het college was op een tweetal momenten de risicoanalyse sterk verouderd. De risicoanalyses zijn niet altijd eens per jaar verschenen. Soms frequenter op basis van de projectafspraken, maar soms ook minder frequent.

Als norm is in dit onderzoek gehanteerd dat er in ieder geval voorafgaand aan besluitvorming door college en/of raad de risicoanalyse geactualiseerd moet zijn. In het college en in de raad heeft op een aantal momenten besluitvorming plaatsgevonden. In de onderstaande tabel zijn die momenten weergegeven samen met de data van het meest recente risicodocument.

tabel 8-3: besluitvormingsmomenten

besluitvormingsmoment	meest recente risico document ⁸⁷
college	
15 mei 2007	-
10 februari 2009	7 januari 2009
13 oktober 2009	idem ⁸⁸
8 december 2009	idem ⁸⁹
22 februari 2011	10 december 2010
6 december 2011	9 mei 2011 (plus analyse Rijksgebouwendienst zie hoofdstuk 5)

⁸⁶ Notitie Stadsontwikkeling, Herontwikkeling Stadskantoor, risicodossier, februari 2013.

⁸⁷ De datum van de risicobeheersmatrix wordt hier aangehouden. Dat is de vastlegging van een risicosessie. Na het maken van de beheersmatrix verschijnt een 'risicoanalyse'. Bij de agendaposten rond de besluitvorming architectenselectie is geen aanvullende risico-inventarisatie gedaan.

⁸⁸ Bij de agendaposten rond de besluitvorming architectenselectie is geen aanvullende risico-inventarisatie gedaan.

⁸⁹ De inventarisatiesessie heeft plaatsgevonden in oktober 2009, de risicomatrix is in januari 2010 uitgekomen.

raad

26 maart 2009 (commissie)	7 januari 2009
16 april 2009	Idem
23 maart 2011 (commissie)	10 december 2010
7 april 2011 raad	Idem
7-2-2013 (commissie)	10 januari 2013

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat bij besluitvorming in het college niet altijd gebruik is gemaakt van een recente risicoanalyse. Zo is bijvoorbeeld bij de besluitvormingsmomenten in oktober 2009 en december 2009 respectievelijk met een 9 en 11 maanden oude risicomatrix gewerkt. Volgens de projectleiding omdat de tijd tussen opstellen van agendapost en besluitvorming soms langdurige trajecten zijn. Aan de besluitvormingsmomenten in de raad gingen wel redelijk recente risicoanalyses vooraf.

Naast de norm van de actualisatie voor beslismomenten hanteert de RSPW de norm dat er jaarlijks een risicoanalyse moet plaatsvinden. In de onderstaande tabel zijn de data van de gehouden risicosessies weergegeven.

tabel 8-4: risicosessies

datum risicosessie

7 januari 2009
1 oktober 2009 (& 26 oktober 2009)
23 juni 2010
24 november 2010
21 april 2011
20 september 2012
18 december 2012

Uit bovenstaand schema blijkt dat tussen april 2011 en september 2012 geen risicosessie zijn gehouden en dat bijbehorende matrices en risicoanalyses niet zijn verschenen.

8-5 monitoring van de risico's

De geïdentificeerde risico's worden in de kernteam- en projectoverleggen besproken bij de bijbehorende inhoudelijke punten. Uit de notulen blijkt niet of de risico's uit de risicomatrix aan de hand van die matrix systematisch zijn langsgelopen.

In deze paragraaf wordt ingegaan op de manier waarop de geïdentificeerde risico's worden gemonitord. Er wordt aan de hand van de kernteamoverleggen en projectoverleggen gekeken of aan deze norm wordt voldaan.

De kernteamoverleggen worden eens per maand gehouden. In het kernteamoverleg zijn bij de bespreking van de inhoudelijke punten de risico's aan de orde geweest. 'Risico's' is echter ook een van de vaste agendapunten van het kernteamoverleg. Volgens de verslagen werd er echter lang niet elke maand iets gemeld of besproken onder dit agendapunt. In een aantal gevallen werd bespreking van het risicodossier aangekondigd voor de volgende vergadering. Zo is op 10 januari 2010 het nieuwe dossier besproken. Daarna is in oktober 2010 geschreven dat het risicodossier 'weer actief wordt opgepakt'. Dit zou in november worden geagendeerd. In november is het doorgeschoven naar december en vervolgens is het niet besproken.

De projectteamoverleggen werden eens in de twee weken gehouden vanaf mei 2009 tot december 2011. In het projectteamoverleg zijn bij de bespreking van de inhoudelijke punten de risico's aan de orde geweest. Risicomanagement zou bij het agendapunt 'risicodossier' besproken moeten worden. Echter werd er vaak onder dit agendapunt niets besproken op enkele momenten na. Er is besproken dat er een format zou moeten komen voor de rapportage aan het kernteam. Daarnaast werd een bespreking van de risico's met de risicomanager aangekondigd. Nadat deze enkele maanden was aangekondigd, heeft deze niet plaatsgevonden. Van het structureel nalopen van de risico's en beheersmaatregelen, aan de hand van de risicobeheersmatrix was, blijkens de notulen, echter geen sprake.

8-6 beheersmaatregelen

De beheersmaatregelen worden in de risicobeheersmatrix specifiek vermeld, evenals de stand van zaken van de uitvoering van de beheersmaatregelen. In de matrices wordt per beheersmaatregel een verantwoordelijke benoemd. In de matrix staat welke acties deze persoon voor welke datum moet ondernemen. Sinds 2010 zijn de data niet meer actueel.

De post onvoorzien die de risico's in financiële zin moet dekken is gebaseerd op een algemene inschatting van de belangrijkste risico's. Echter niet alle risico's uit de risicobeheersmatrix liggen hieraan ten grondslag.

In dit hoofdstuk over risicomanagement is het tot nu toe vooral gegaan over het identificeren van de risico's. Het risicomanagement gaat daarnaast ook over het beheersen van risico's door het nemen van beheersmaatregelen. Deze paragraaf gaat daarop in. Het bespreekt eerst de beheersmaatregelen en daarna de post onvoorzien die bedoeld is voor het opvangen van de restrisico's.

8-6-1 beheersmaatregelen

De beheersmaatregelen komen in een aantal kolommen in de risicobeheersmatrix aan de orde. Achtereenvolgens kennen deze kolommen als onderwerp: het type beheersmaatregel, de specifieke beheersmaatregel, de stand van zaken van de beheersmaatregel, de risicoverantwoordelijke, de terugkoppeldatum en opmerkingen. De specifieke beheersmaatregel of maatregelen zijn bij elk risico weergegeven. In de matrices wordt per beheersmaatregel een verantwoordelijke benoemd. In de matrix staat welke acties deze persoon moet doen.⁹⁰

Het type beheersmaatregel kan bestaan uit het

⁹⁰ Notitie Stadsontwikkeling, Herontwikkeling Stadskantoor, risicodossier, februari 2013.

1. verminderen;
2. vermijden;
3. overdragen;
4. accepteren.

In de risico-analyse staat beschreven wat de risico's inhouden. Ook staat in de analyse een argumentatie voor de keuze voor een bepaalde beheersmaatregel.

Bij de risicoverantwoordelijke wordt een naam genoemd van degene die binnen het project voor de beheersmaatregel de verantwoordelijkheid draagt. Daarnaast is weergegeven op welke datum moet worden teruggekoppeld. De terugkoppeldatum is sinds 2010 niet meer ingevuld in de matrix. De terugkoppeldatum in de matrixen ervoor waren meestal gebaseerd op de datum van de eerstvolgende risicosessie, bijvoorbeeld voor het volgende bestuurlijk beslismoment, of het volgende kwartaal.

8-6-2 (financiële) restrisico's

In de deze paragraaf wordt gekeken naar de wijze waarop de (rest) risico's geschat en gedekt worden. De restrisico's zijn de risico's die door het risicomanagement niet volledig gereduceerd kunnen worden. De post onvoorzien is bedoeld om het grootste gedeelte van deze risico's op te vangen. Stadsontwikkeling heeft in 2009 en 2011, dus voor de gunning van het project aan de aannemer gewerkt met een post onvoorzien die was gebaseerd op een inschatting van de belangrijkste risico's. Deze inschatting is echter niet één op één gebaseerd op de risicobeheersmatrix. Na de aanbesteding is de post onvoorzien kleiner geworden omdat een deel van de risico's toen is overgegaan naar de aannemer.

9 informatievoorziening raad

9-1 inleiding

In dit hoofdstuk beoordeelt de rekenkamer de (verantwoordings)informatie die de raad heeft ontvangen over het project Timmerhuis. Dit hoofdstuk geeft een antwoord op de onderzoeksvraag 'is de raadsinformatie betrouwbaar en transparant?'.

De normen die de rekenkamer heeft gehanteerd om de (verantwoordings)informatie ten behoeve van de raad te beoordelen zijn weergegeven in onderstaande tabel.

tabel 9-1: normen verantwoordingsinformatie t.b.v. de raad

normen	criteria
de raadsvoorstellen ten behoeve van de kredietaanvragen zijn betrouwbaar en transparant (§ 9-2)	• het raadsvoorstel geeft een juist beeld van de stand van zaken in het project • de financiële informatie bij het raadsvoorstel komt overeen met achterliggende financiële informatie • het raadsvoorstel geeft een actueel inzicht in de risico's van het project • het raadsvoorstel geeft inzicht in de kwantitatieve omvang van de belangrijkste risico's en de mate waarin deze (financieel) zijn afgedekt
de projectinformatie in de Monitor grote projecten geeft de raad een betrouwbaar en transparant beeld van de voortgang van het project (§ 9-3)	• de Monitor grote projecten geeft een goed beeld van de stand van zaken ten opzichte van de projectdoelen (financieel en niet-financieel) • de Monitor grote projecten geeft inzicht in de belangrijkste risico's, hun kwantitatieve omvang en de mate waarin ze (financieel) zijn afgedekt
de raad is geïnformeerd over relevante ontwikkelingen in het project (§ 9-4)	• de raad is per brief geïnformeerd over belangrijke ontwikkelingen in het project
de meldingsnormen uit de RSPW, die aangeven wanneer de raad tussentijds geïnformeerd moet worden over afwijkingen in het project, zijn nageleefd (§ 9-5)	• de raad is geïnformeerd over: - materiele overschrijdingen van de financiële kaders (overschrijdingen >1 mln.) - uitloop in de planning - een substantiële toename van de risico's waardoor de projectdoelstellingen gevaar lopen - de overeengekomen resultaten (naar verwachting) niet worden gerealiseerd

In dit hoofdstuk komen achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan de orde:

- de informatie die aan de raad is verstrekt ten behoeve van de besluitvorming over de benodigde kredieten voor het project (§ 9-2);
- de verantwoordingsinformatie met betrekking tot het project in het Monitor grote projecten (§ 9-3);
- overige informatie over de voortgang en ontwikkelingen in het project (§ 9-4);
- informatie die de raad heeft ontvangen wanneer sprake was van overschrijdingen van de meldingsnormen uit de RSPW (§ 9-5).

9-2 informatievoorziening in relatie tot kredietaanvragen

De raadsvoorstellen waarmee het voorbereidingskrediet en het uitvoeringskrediet zijn aangevraagd geven een betrouwbaar en transparant beeld van de stand van zaken (het programma, de ambities, planning etc.) in het project op de betreffende momenten. De financiële informatie die de raad heeft ontvangen komt op hoofdlijnen overeen met achterliggende informatie. De raad is ten tijde van de kredietaanvragen niet volledig geïnformeerd over de grootste risico's in het project. Bij de aanvraag van het voorbereidingskrediet is inzichtelijk gemaakt hoe de geraamde financiële omvang van de risico's zich verhoudt tot de post onvoorzien. Bij de aanvraag van het uitvoeringskrediet is de raad niet in staat gesteld zich een oordeel te vormen over de toereikendheid van de risicovoorzieningen en reserves die in het project zijn opgenomen doordat er geen kwantitatieve risico-informatie aan de raad is verstrekt.

De raad besluit over de toekenning van investeringskredieten aan grote projecten. Van belang is dat de raad een dergelijk besluit neemt op basis van betrouwbare informatie. In dat licht heeft de rekenkamer de raadsvoorstellen beoordeeld die de basis vormen voor de besluitvorming over de toekenning van het voorbereidingskrediet en het uitvoeringskrediet. Rekening houdend met de bedrijfseconomische belangen van de gemeente Rotterdam worden in onderstaande paragrafen geen specifieke bedragen genoemd.

Zoals vermeld in paragraaf 2-8 is het deelproject 'facilitaire en gebruikersvoorzieningen' in 2012 ondergebracht bij het programma concernhuisvesting. De kredietaanvraag voor het inbouwpakket van het Timmerhuis is als gevolg van dit besluit niet langer onderdeel van het project Timmerhuis. In dit verband laat de rekenkamer de kredietaanvraag met betrekking tot het inbouwpakket voor het Timmerhuis buiten beschouwing.

9-2-1 aanvraag voorbereidingskrediet

In februari 2009 heeft het college de raad verzocht het investeringskader uit de begroting 2009 met € 12,5 mln. op te hogen voor de sloop en de voorbereiding van het project Timmerhuis. In het raadsvoorstel heeft het college een toelichting gegeven op de stand van zaken van het project op dat moment. Daarbij heeft het college de raad geïnformeerd over de programmaonderdelen van het project, het ambitiedocument en de hoofdlijnen van het programma van eisen. Op basis van alle documenten die de rekenkamer ten behoeve van dit onderzoek heeft bestudeerd constateert de rekenkamer dat het raadsvoorstel een betrouwbaar beeld geeft van de stand van zaken van het project op dat het moment.

De financiële kant van het project is toegelicht in een geheime bijlage bij het raadsvoorstel. De specificatie van de stichtingskosten voor het Timmerhuis, die is opgenomen in de geheime bijlage, komt overeen met de agendapost die ten grondslag

ligt aan dit raadsvoorstel. De specificatie van de stichtingskosten komt niet exact overeen met een ambtelijke rapportage waarin de investeringskosten en opbrengsten destijds uiteen zijn gezet. Een verklaring hiervoor is dat het programma dat de afdeling Vastgoedontwikkeling destijds gebruikte voor het opstellen van dergelijke ramingen niet goed functioneerde. Het betreffende programma wordt inmiddels niet meer gebruikt. Volgens Stadsontwikkeling hebben de projectleiding en degene die de control uitvoert een alternatief bewakingsmodel opgezet.⁹¹

Via de geheime bijlage bij de kredietaanvraag is de raad geïnformeerd over de geraamde financiële omvang van de bouwtechnische risico's die zijn geïdentificeerd (ondergrondgesteldheid, architectuurambitie en duurzaamheidsambitie) en de omvang van de post onvoorzien die is ingesteld voor het afdekken van deze risico's.

Wat de potentiële risico's specifiek inhouden is uit de geheime bijlage niet af te leiden. Aan de raad is gecommuniceerd dat er risico's zijn in relatie tot:

- de sloop;
- de bouwkuip;
- kabels- en leidingen;
- archeologie;
- fundering;
- architectuuruitwerking;
- duurzaamheid.

De rekenkamer constateert dat de risico's in de risicomatrix die het projectteam op 7 januari 2009 heeft ingevuld specifiek zijn benoemd. Uit de risicomatrix blijkt dat er op dat moment risico's waren benoemd in relatie tot de onderwerpen die aan de raad zijn gecommuniceerd. Uit de risicomatrix blijkt echter dat ook in relatie tot andere onderwerpen risico's zijn geïdentificeerd, maar deze onderwerpen zijn in de geheime bijlage bij het raadsvoorstel niet genoemd. Dit betreft onder andere risico's in relatie tot:

- de parkeergarage;
- de aanbesteding van het project;
- het opdrachtgeverschap en de besluitvorming;
- de projectorganisatie.

De rekenkamer constateert op basis van voorgaande dat het college niet alle belangrijkste risico's heeft gerapporteerd en dat voor de risico's die wel gerapporteerd zijn geldt dat het niet voldoende inzichtelijk was wat deze risico's inhielden.

De kredietaanvraag is op 26 maart 2009 in de commissie BVM behandeld. Daarbij hebben verschillende raadsleden gevraagd om nadere informatie over de risico's in het project. De wethouder heeft in reactie hierop toegezegd een brede risicoanalyse naar de commissies BVM en FIBS te sturen.⁹² Deze toezegging is afgedaan op 28 mei 2009.

⁹¹ Stadsontwikkeling heeft dit aangegeven tijdens het ambtelijk wederhoor. De rekenkamer heeft dit niet meer kunnen controleren.

⁹² Notulen commissie BVM, 26 maart 2009

9-2-2 aanvraag uitvoeringskrediet

In februari 2011 heeft het college de raad verzocht een krediet van € 82,7 mln beschikbaar te stellen voor het casco, zodat het college de aanbesteding kon starten en het werk kon gunnen. In het raadsvoorstel heeft het college de stand van zaken rond het project toegelicht op de volgende punten:

- het programma (duurzaamheid, stadswinkel, kantoren, commerciële ruimten, woningen, parkeren);
- de planning;
- overlastreductie, communicatie en participatie.

Met betrekking tot het programma wordt in het raadsvoorstel onder meer toegelicht waarom het aantal parkeerplaatsen is teruggebracht van 270 naar 120. Met betrekking tot de planning meldt het college dat de herontwikkeling van het Timmerhuis door de volgende factoren is vertraagd:

- vijf maanden vertraging door het kort geding dat de niet gekozen architecten na de architectenselectie hebben aangespannen.
- twee maanden vertraging doordat gekozen is om de opmerkingen die de beoordelingscommissie bij de architectenselectie heeft gemaakt te verwerken in een extra fase schetsontwerp 2.
- vier maanden vertraging doordat besloten is de bouwkuip niet in eigen beheer te realiseren.

Op basis van alle documenten die de rekenkamer ten behoeve van dit onderzoek heeft bestudeerd constateert de rekenkamer dat de aanvraag van het uitvoeringskrediet een betrouwbaar beeld geeft van de stand van zaken van het project op dat het moment.

financiën

De financiën en de omvang van het gevraagde krediet zijn in een geheime bijlage bij het raadsvoorstel nader toegelicht. De bijlage geeft inzicht in de totaal geraamde investering en de wijzigingen die in de raming zijn opgetreden ten opzichte van de raming bij de aanvraag van het voorbereidingskrediet (februari 2009). De stichtingskosten zijn in de financiële bijlage niet nader uitgesplitst. Bij de behandeling van de kredietaanvraag in de commissie FIB op 23 maart 2011 heeft de wethouder toegezegd de commissie een overzicht toe te sturen van de opbouw van de stichtingskosten voor het Timmerhuis. Dit investeringsoverzicht is op 29 maart 2011 aan de commissie toegestuurd. In het investeringsoverzicht zijn de totale investeringskosten (inclusief de investeringskosten voor de woningen die worden gedragen door de marktpartij) uitgesplitst in:

- grondkosten;
- bouwkosten;
- inrichtingskosten;
- honoraria;
- leges, heffingen en verzekeringen;
- aanloopkosten;
- financieringskosten, prijsstijgingen, onvoorzien en planwijzigingen;
- reclame, afzetkosten en projectcommunicatie;
- projectontwikkeling.

Een discussiepunt bij de behandeling van de kredietaanvraag in de raad was of de tweede parkeerlaag uit het ontwerp was geschrapt om binnen budget te blijven. Uit de

financiële bijlage bij het raadsvoorstel is af te leiden dat als gevolg van de verkleining van de parkeergarage € 3,5 mln. in mindering is gebracht op de geraamde stichtingskosten. Deze bijstelling is niet alleen in de brief van 30 mei 2011 gemeld, maar ook aan de raad gemeld in de eerste Monitor grote projecten 2011.

risico's

In de geheime financiële bijlage bij de kredietaanvraag meldt het college dat het project conform de RSPW periodiek voorzien wordt van risicomanagement. Volgens de financiële bijlage hebben de risico's waar op dat moment de aandacht naar uit gaat betrekking op:

- de gekozen aanbestedingsvorm in relatie tot de kwaliteit van het eindproduct;
- de acceptatie door de markt van een project met de verplichting woningen te realiseren.

In de geheime bijlage is daarnaast toegelicht hoe met een aantal eerder geïdentificeerde risico's is omgegaan. Deze risico's hebben betrekking op:

- aanwezige asbest in het monumentale pand;
- archeologie;
- aanwezige flora en fauna;
- kabels en leidingen;
- de bouwkuip;
- beëindiging van huurcontracten met huurders aan de Meent.

De rekenkamer constateert dat in de risicomatrix en in de risicorapportage die het projectteam in december 2010 heeft opgesteld aan een aantal risico's de score 'hoog' is toegekend, maar dat deze risico's bij de kredietaanvraag niet aan de raad zijn gecommuniceerd. Het gaat dan bijvoorbeeld om het risico dat de bouwkosten hoger uitvallen dan verwacht, het risico op onvolkomenheden in het tweede schetsontwerp, en het risico dat de kwaliteit van het gebouw tijdens de uitvoering minder blijkt te zijn dan gewenst.

In de financiële bijlage is de omvang van de risicovoorziening die in het project is getroffen vermeld, maar hierbij is niet gemeld hoe de risicovoorziening zich verhoudt tot kwantitatieve omvang van de belangrijkste risico's. De raad kan daardoor niet beoordelen of de risico's in financiële zin voldoende zijn afgedekt.

Bij de behandeling van de kredietaanvraag in de commissie FIB op 23 maart 2011 heeft de wethouder toegezegd de belangrijkste projectrisico's in een notitie toe te lichten. Deze notitie is op 25 maart 2011 toegestuurd aan de commissie FIB. In deze notitie zijn alle risico's gemeld die in de risicoanalyse van december 2010 als 'hoog' zijn aangemerkt. De risico's zijn in de notitie aan de raad wel enkel kwalitatief beschreven waardoor geen inzicht is gegeven in de financiële consequenties die zich voor kunnen doen als de risico's daadwerkelijk optreden. Doordat dergelijke kwantitatieve risico-informatie ontbreekt is de raad niet in staat gesteld zich bij de kredietaanvraag een oordeel te vormen over de toereikendheid van de risicovoorzieningen- en reserves die in het project zijn opgenomen.

9-3 projectinformatie in Monitor grote projecten

De rekenkamer heeft geen aanwijzingen aangetroffen dat via de Monitor grote projecten onbetrouwbare informatie aan de raad is gecommuniceerd. Wel zijn er kanttekeningen te

plaatsen bij de transparantie van de informatie in de Monitor grote projecten. De risico-informatie in de Monitor grote projecten is niet één op één herleidbaar tot de risicomatrices die het product zijn van de risicosessies die op ambtelijk niveau plaatsvinden. De risico's die in de risicosessies als 'hoog' zijn gekwalificeerd, zijn, op een uitzondering na, opgenomen in de Monitor grote projecten. Echter, doordat voor de Monitor grote projecten een ander classificatiemodel wordt gebruikt dan in de risicosessies, kan het voorkomen dat een risico in de risicomatrix 'rood' scoort en in de monitor 'oranje' of 'groen'. De monitor maakt niet inzichtelijk of de post onvoorzien toereikend is om de risico's in financiële zin af te dekken.

Via de Monitor grote projecten (MGP) verantwoordt het college zich periodiek over de voortgang van alle grote gemeentelijke projecten, waaronder het Timmerhuis. In de Monitor grote projecten wordt gerapporteerd over de volgende onderwerpen:

- algemeen (o.a. fasering en bestuurlijke besluitvormingsmomenten);
- sturing en beheersing (resultaat en kwaliteit, tijd, geld, organisatie en informatie, overig);
- risico's;
- toelichting/bijzonderheden.

9-3-1 algemene informatie en informatie over sturing en beheersing in MGP

Op basis van alle documenten die de rekenkamer ten behoeve van dit onderzoek heeft bestudeerd constateert de rekenkamer dat er geen aanwijzingen zijn dat via de Monitor grote projecten onbetrouwbare informatie aan de raad is gecommuniceerd. Wel plaatst de rekenkamer een aantal kanttekeningen bij de transparantie van de informatie in de Monitor grote projecten:

- Het format dat voor de MGP wordt gebruikt laat weinig ruimte om toe te lichten hoe de gepresenteerde informatie gelezen moet worden.
- In het format van de MGP is geen ruimte om verschillen tussen gestelde doelen en (verwachte) realisatie toe te lichten.
- Wanneer de doelen van het project tussentijds wijzigen wordt dit niet duidelijk in de MGP vermeld.

Deze kanttekeningen hebben overigens te maken met het rapportageformat van de MGP. Dit is niet een tekortkoming van het projectteam van het Timmerhuis.

voorbeeld gewijzigde doelen in MGP stadskantoor

De doelstellingen gekoppeld aan de tijdsplanning waren tot en met de MGP 2008 Q3 gebaseerd op de projectplanning waar bij het besluit tot herontwikkeling in 2007 vanuit werd gegaan. Vanaf de MGP 2009 Q1 zijn de doelstellingen aangepast conform de planning ten tijde van de aanvraag van het uitvoeringskrediet (februari 2009). De oorspronkelijke planning en de stand van zaken ten opzichte van deze planning zijn vanaf dat moment niet meer zichtbaar in de MGP, terwijl ook niet duidelijk is vermeld dat de doelen op deze punten zijn aangepast.

9-3-2 risico-informatie in MGP

De Monitor grote projecten moet de raad inzicht geven in de grootste risico's in het project. In de Monitor grote projecten worden de risico's als volgt geclassificeerd:

tabel 9-9-2: classificatie risico's in MGP

kleur risico	betekenis
	vormt een grote bedreiging voor realisatie project conform bestuurlijke besluitvorming, en kan door trekkende dienst niet zelf bijgestuurd worden
	vormt een bedreiging voor realisatie project conform bestuurlijke besluitvorming, maar kan met maatregelen worden bijgestuurd door trekkende dienst
	vormt geen bedreiging voor realisatie project conform bestuurlijke besluitvorming

Met deze classificatie worden de risico's in de Monitor grote projecten op een andere wijze gescoord dan in de risicoanalyses van het projectteam. Bij het vullen van de risicomatrix gaat het projectteam namelijk uit van de classificatie die is weergegeven in tabel 9-3. De score van een risico wordt daarbij bepaald aan de hand van scores op de aspecten 'kans', 'impact tijd', 'impact geld' en 'impact projectdoel'.

tabel 9-3: classificatie risico's in risicomatrix

score	classificatie	betekenis
26 punten of meer		hoog risico
12 t/m 26 punten		gemiddeld risico
11 of minder punten		laag risico

Door de verschillende classificaties die aan de kleuren rood, oranje en groen zijn toegekend, kan het voorkomen dat een hoog risico in de risicoanalyse de kleur rood krijgt toegekend, maar in de Monitor grote projecten de kleur oranje of groen. Op dit punt plaatst de rekenkamer een kanttekening bij de transparantie van de risico-informatie in de monitor.

De risico-informatie die in de periode voor 2009 in de Monitor grote projecten is opgenomen is niet gebaseerd op risicoanalyses die op ambtelijk niveau zijn uitgevoerd. Vanaf januari 2009 is het projectteam gestart met periodieke risicosessies. De rekenkamer constateert echter dat de data van de risicoanalyses waar de Monitor grote projecten naar verwijst niet altijd overeen komt met de datum waarop de meest recente risicoanalyse is uitgevoerd.

De rekenkamer constateert verder dat de risico-informatie in de Monitor grote projecten niet één op één herleidbaar is tot de informatie die is vastgelegd in de risicomatrices. De reden hiervoor is dat het format voor de MGP dwingt om risico's in standaardbewoordingen en beknopt te omschrijven. De rekenkamer is van mening dat de raad minimaal geïnformeerd moet zijn over de risico's die in de risicosessies de score 'hoog' toegekend hebben gekregen en heeft de risico-informatie uit een aantal edities van de Monitor grote projecten op dit punt getoetst. Op basis van deze toets constateert de rekenkamer dat de als 'hoog' gekwalificeerde risico's, op een enkele uitzondering na, in de Monitor grote projecten zijn opgenomen.

voorbeeld van een niet in de MGP opgenomen hoog risico

Een voorbeeld van een risico dat in de ambtelijke risicosessies als hoog is aangemerkt, maar niet in de Monitor grote projecten is vermeld, is het risico op onvolkomenheden. Stadsontwikkeling vreesde dat de wensen van de opdrachtgever mogelijk onvoldoende tot uiting zouden komen in het uiteindelijke ontwerp. Aan dit risico is in de risicomatrix d.d. 23 juni 2010 de score 'hoog' toegekend, maar dit is niet gemeld in de edities van de Monitor grote projecten die in het tweede en derde kwartaal van 2010 verschenen zijn.

De gevolgen van het optreden van risico's zijn in de Monitor grote projecten enkel in kwalitatieve zin en in beknopte termen beschreven. De Monitor grote projecten geeft geen inzicht in de relatie tussen de omvang van de post onvoorzien en de kwantitatieve omvang van de risico's die worden genoemd. Op basis van de informatie in de Monitor grote projecten kan de raad daarom niet beoordelen of de post onvoorzien toereikend is om de risico's in financiële zin af te dekken. Overigens is dit een tekortkoming van het rapportageformat van de MGP en niet van het projectteam van het Timmerhuis.

9-4 informatievoorziening over relevante ontwikkelingen in project

De raad is separaat geïnformeerd wanneer er sprake was van relevante ontwikkelingen in het project. Uitzondering hierop vormt de wijze waarop is gecommuniceerd over het besluit de Stadswinkel XL niet in het Timmerhuis te vestigen. De raad is over dit besluit niet separaat geïnformeerd, maar via de kaderbrief 2011.

Los van de informatie die samenhangt met de kredietaanvragen en de verantwoording over het project via de Monitor grote projecten is de raad op verschillende momenten geïnformeerd over ontwikkelingen in het project:

tabel 9-4: overzicht raadsinformatie m.b.t. project Timmerhuis

document	Inhoud
brief 15 mei 2007	besluit tot herontwikkeling
brief 9 februari 2009	voorbereidingskrediet
brief 2 juni 2009	afronding eerste fase architectenselectie en rapportage beoordelingscommissie
brief 21 oktober 2009	aanbestedingsprocedure ontwerp en gekozen ontwerp
brief 2 november 2009	brief architectenbureaus met vragen over advies beoordelingscommissie
brief 8 december 2009	nadere toelichting rapport beoordelingscommissie architectenselectie
brief 11 januari 2011	aankondiging informele sessie stand van zaken ontwerp
brief 8 februari 2011	aankondiging start selectiefase aanbesteding project
brief 25 maart 2011	parkeergarage
brief 4 juli 2011	Stadswinkel XL
brief 24 augustus 2011	concernhuisvesting
brief 4 oktober 2011	gevolgen niet huisvesten stadswinkel in Stadskantoor en stand van zaken herontwikkeling stadskantoor
brief 8 december 2011	gunning bouw stadskantoor
brief 9 december 2011	aanvullende informatie gunning bouw Stadskantoor
brief 16 december 2012	voortgang

De rekenkamer constateert dat de raad over het geheel genomen geïnformeerd is op momenten dat er sprake was van relevante ontwikkelingen rond het project Timmerhuis. Uitzondering hierop is de wijze waarop de raad is geïnformeerd over het besluit om de Stadswinkel XL niet in het Timmerhuis te vestigen. De Stadswinkel XL werd in de aanvraag van het uitvoeringskrediet (februari 2011) nog het fundament van het Timmerhuis genoemd. Tijdens de voorjaarsretraite 2011 (mei 2011) heeft het college besloten dat de Stadswinkel XL niet in het Timmerhuis wordt gevestigd. Dit besluit is via de kaderbrief 2011 (16 juni 2011) aan de raad gecommuniceerd. Hoewel het besluit een ingrijpende wijziging in de invulling van het Timmerhuis tot gevolg heeft, is de raad over dit besluit niet separaat geïnformeerd. Bij de commissiebehandeling van de Monitor grote projecten op 29 juni 2011 heeft de wethouder toegezegd de commissie FIB nader te informeren over de gevolgen van dit besluit voor het project Timmerhuis. Op 4 oktober 2011 is per brief invulling gegeven aan deze toezegging.

9-5 naleving meldingsnormen RSPW

De raad is in een enkel geval niet separaat geïnformeerd over overschrijdingen van de meldingsnormen uit de RSPW. De Monitor grote projecten geeft inzicht in afwijkingen ten opzichte van de meldingsnormen, maar in de monitor wordt niet expliciet aangegeven dat sprake is van een afwijking ten opzichte van de afgesproken meldingsnormen.

Uitgangspunt van de RSPW is dat de raad wordt geïnformeerd over afwijkingen op projectniveau.⁹³ In dit verband zijn in de RSPW meldingsnormen opgenomen die voorschrijven wanneer melding aan de raad moet plaatsvinden (zie bijlage 7). Over de verkleining van de parkeergarage en de daaraan gekoppelde verlaging van de investering is de raad geïnformeerd in een brief van 30 mei 2011 en over de vermindering van het totaal aantal woningen en het gewijzigde aandeel starterswoningen is de raad geïnformeerd in een brief van 22 februari 2011. Over de niet meer benodigde bijdrage (€ 2,3 mln.) uit het Investeringsfonds Rotterdam (IFR) is de raad niet apart geïnformeerd in een brief. Dit is alleen gemeld in de Monitor grote projecten. De rekenkamer constateert dat de Monitor grote projecten inderdaad inzicht geeft in afwijkingen ten opzichte van de meldingsnormen, maar dit is in de monitor niet expliciet aangegeven.

⁹³ RSPW, besturing en organisatie, pagina 27.

bijlagen

bijlage 1 onderzoeksverantwoording

algemeen en procedure

In haar onderzoeksprogramma voor 2012 heeft de rekenkamer een onderzoek aangekondigd naar de projectbeheersing rond de nieuwbouw van het Timmerhuis. De onderzoeksopzet is op 3 september 2012 aan de raad gestuurd. De onderzoeks- werkzaamheden in oktober 2012 van start gegaan. Het onderzoek berust op documentstudie en interviews.

De onderzoeksresultaten zijn opgenomen in de conceptnota van bevindingen. Deze is op 3 mei 2013 voor ambtelijk wederhoor voorgelegd aan de directeur Stadsontwikkeling met het verzoek uiterlijk 23 mei 2013 een schriftelijke reactie te geven waarin eventuele feitelijke onjuistheden en onvolkomenheden zijn opgenomen.

Na verwerking van de ambtelijke reactie is de bestuurlijke nota opgesteld. Deze bevat de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De bestuurlijke nota is, met de nota van bevindingen als bijlage, op 6 juni 2013 voorgelegd aan het college van B en W, ter attentie van wethouder Karakus. De rekenkamer heeft de reactie van het college op 26 juni 2013 ontvangen.

documenten

De rekenkamer heeft voor dit onderzoek een veelheid aan documenten met betrekking tot het project Timmerhuis bestudeerd. In bijlage 4 is een lijst met geraadpleegde en gebruikte bronnen opgenomen. De bestudeerde documenten betroffen onder andere: projectplannen, voortgangsrapportages, contracten, notulen van de projectorganisatie en documenten ten behoeve van de raad.

interviews

In het kader van dit onderzoek heeft de rekenkamer verschillende bij het project betrokken functionarissen uit de ambtelijke organisatie geïnterviewd. Ook is er een gesprek gevoerd met de bestuurlijk verantwoordelijke wethouder. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van geïnterviewde en geraadpleegde personen.

bijlage 2 normenkader en criteria

tabel: normen projectdoelstellingen

normen	criteria
alle doelstellingen zijn specifiek en meetbaar geformuleerd	• de doelstellingen zijn eenduidig geformuleerd (specifiek) • de doelstellingen zijn zo geformuleerd dat toetsbaar is wanneer het gewenste resultaat bereikt is (meetbaar)
er zijn geen aanwijzingen dat de geformuleerde doelstellingen onrealistisch zijn	• er zijn geen aanwijzingen dat de geformuleerde kwaliteitseisen niet reëel zijn • er zijn geen aanwijzingen dat het financieel kader niet haalbaar is • er zijn geen aanwijzingen dat het gekozen tijdspad niet haalbaar is

tabel: normen projectmanagement/projectsturing

norm	criteria
in de projectplannen is helder beschreven wat het project inhoudt, hoe het project wordt aangepakt en hoe het project wordt beheerst (§ 4.2)	• in de (deel)projectplannen komen alle onderdelen aan de orde die volgens de RSPW aan de orde moeten komen (zie format projectplan RSPW) • de (deel)projectplannen voldoen aan de inhoudelijke eisen die in het format projectplan RSPW zijn gesteld
het project kent een heldere fasering (§ 4.3)	• het project is opgedeeld in de fasen die de RSPW onderscheidt bij een vastgoedontwikkeling • wanneer wordt afgeweken van de standaardfasering uit de RSPW, gebeurt dit op basis van valide argumenten • in relatie tot de fasen van het project zijn de ambtelijke en bestuurlijke beslismomenten benoemd • conform de RSPW wordt iedere fase van het project op ambtelijk niveau afgesloten op basis van een beslisdocument waaruit blijkt in hoeverre de aan de betreffende fase gekoppelde doelen zijn gerealiseerd.

er is sprake van eenduidig opdrachtgever- en opdrachtnemerschap (§ 4.4)

er is sprake van een heldere rolverdeling tussen de bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en de projectmanager en de overige bij het project betrokken medewerkers (§ 4.4)

er is een heldere overlegstructuur georganiseerd voor het project (§ 4.4)

de projectmanager informeert de ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgever tijdig en volledig over de voortgang van het project (§ 4.5)

bij overschrijding van de afgesproken meldingsnormen (vastgelegd in het projectplan, danwel in de RSPW) is dit gemeld aan de ambtelijk respectievelijk bestuurlijk opdrachtgever (§ 4.6)

- het project heeft één bestuurlijk opdrachtgever
- het project heeft één ambtelijk opdrachtgever
- het project heeft één projectmanager
- in het projectplan is vastgelegd hoe taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn verdeeld.
- in het projectplan zijn mandaten beschreven in relatie tot de besluitvorming binnen het project (wie mag welk besluit nemen)
- de mandaten zijn in lijn met de mandaatregeling van Stadsontwikkeling
- duidelijk is welke partijen periodiek met elkaar overleggen
- overleg vindt volgens de afgesproken frequentie plaats
- de projectmanager rapporteert volgens de afgesproken frequentie schriftelijk over de voortgang van het project
- de voortgangsrapportages bevatten informatie over:
 - geld
 - risico's
 - organisatie
 - tijd
 - informatie
 - communicatie
 - kwaliteit
- de voortgangsrapportages worden besproken in het kernteamoverleg
- de meldingsnormen uit de RSPW voor het melden van afwijkingen aan de ambtelijk opdrachtgever zijn nageleefd
- de meldingsnormen uit de RSPW voor het melden van afwijkingen aan de bestuurlijk opdrachtgever zijn nageleefd

tabel: normen contractmanagement en doelbereiking

normen	criteria
de gemeente heeft op basis van valide argumenten voor een contractvorm gekozen (§ 5.2)	• de contractvorm is zo gekozen dat deze aansluit bij de doelen die de gemeente wil realiseren
de gemeente heeft de juridische kwaliteit van de contracten voldoende geborgd (§ 5.3)	• de contracten zijn getoetst door juridisch specialisten • de contracten zijn n.a.v. juridische adviezen waar nodig aangepast

wijzigingen in het contract tussen de gemeente en de aannemer zijn adequaat vastgelegd (§ 5.3)

de doelstellingen van het project vinden hun weerslag in de contractuele afspraken (§ 5.4)

de gemeente houdt voldoende toezicht op de naleving van de contractuele afspraken (§ 5.5)

- wijzigingen ten opzichte van het contract zijn op papier vastgelegd
- de gewijzigde afspraken zijn terug te vinden
- de gemeentelijke doelstellingen komen terug in de contractuele afspraken
- het contract kent adequate stimuli en sancties om ervoor te zorgen dat de aannemer de doelen realiseert
- de gemeente controleert of de ontwerpen in lijn zijn met de gemeentelijke doelen
- binnen de projectorganisatie is de taak om tijdens de bouw toezicht te houden belegd
- het toezicht tijdens de bouw wordt in de praktijk voldoende frequent / op de momenten dat dit nodig is uitgeoefend
- bij de oplevering controleert de gemeente of de aannemer heeft voldaan aan de (contractuele) afspraken⁹⁴

tabel: normen audits

normen	criteria
er is conform de RSPW minimaal eens per drie jaar een audit uitgevoerd op het project (§ 6.2)	
de audit is uitgevoerd door onafhankelijke auditors (§ 6.3)	
de projectaudits gaan in op de belangrijkste aspecten van het project (§ 6.4)	• in de audit zijn de volgende aspecten beoordeeld (cf. RSPW): - projectcontrol - risicomanagement - besturing & organisatie - mandatering & opschaling - informatiemanagement - cultuur - documenten & werkwijzen - juridische borging - omgevingsmanagement
het projectteam heeft gevolg gegeven aan de uitkomsten van de audit (§ 6.5)	• de audit is besproken door het projectteam en verbetermaatregelen zijn genomen • het projectteam monitort de voortgang
een auditor die onafhankelijk is van het projectteam heeft geëvalueerd of de aanbevelingen uit de audit zijn opgevolgd (§ 6.7)	

⁹⁴ Aan deze norm kan nu nog niet getoetst worden omdat het gebouw nog gebouwd moet worden en nog niet opgeleverd is. In dit hoofdstuk wordt wel getoetst of het contract de mogelijkheden biedt voor de gemeente om bij oplevering te toetsten.

tabel: normen project control

normen	criteria
er is ter ondersteuning van het project een projectcontoller aangesteld (§ 7.2)	• de projectcontroller heeft een plaats in het projectplan • de projectcontroller heeft een toetsende rol en is niet belast met uitvoerende taken
de projectcontroller bewaakt het project op de GROTICK-aspecten (§ 7.3)	• de projectcontroller bewaakt de financiën • de projectcontroller bewaakt de risico's • de projectcontroller bewaakt de organisatorische aspecten • de projectcontroller bewaakt de tijd • de projectcontroller bewaakt de informatievoorziening • de projectcontroller bewaakt de communicatie • de projectcontroller bewaakt de kwaliteit
de projectcontroller rapporteert aan de projectmanager (§ 7.4)	

tabel: normen risicomanagement

normen	criteria
het risicomanagement is verankerd/gepositioneerd in de organisatie (§ 8-2)	• risicomanagement heeft een plaats in het projectplan • er is een risicomanager die de projectmanager ondersteunt
in het project worden de risico's adequaat geïdentificeerd (§ 8-3)	• bij het identificeren van potentiële risico's komen alle soorten risico's aan bod • experts vanuit verschillende disciplines waarvan er enkele onafhankelijk zijn ten opzichte van het project identificeren de potentiële risico's • het projectteam heeft de geïdentificeerde risico's concreet omschreven • het projectteam maakt inzichtelijk welke samenhang er tussen potentiële risico's bestaat • er wordt voor ieder risico de kans dat het zal optreden ingeschat • voor ieder risico wordt de impact die het op het project zal hebben ingeschat wanneer het risico optreedt • de risico's worden geprioriteerd aan de hand van de geschatte kans en impact.

risico's worden voldoende frequent in kaart gebracht (§ 8-4)	- eens per jaar wordt een volledige risicoanalyse uitgevoerd - voorafgaand aan besluitvorming door college en/of raad actualiseert het projectteam de risicoanalyse
de geïdentificeerde risico's worden continu en systematisch gemonitord (§ 8-5)	- het projectteam monitort continu en systematisch hoe geïdentificeerde risico's zich ontwikkelen - het projectteam monitort continu en systematisch hoe geïdentificeerde risico's zich ontwikkelen
binnen het project worden op een adequate manier beheersmaatregelen genomen (§ 8-6)	- het projectteam implementeert adequate beheersmaatregelen - de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de gekozen beheersmaatregelen is duidelijk belegd
de post onvoorzien verhoudt zich tot de risico's die niet worden beheerst middels beheersmaatregelen (§ 8-6)	

tabel: normen verantwoordingsinformatie t.b.v. de raad

normen	criteria
de raadsvoorstellen ten behoeve van de kredietaanvragen zijn betrouwbaar en transparant (§ 9-2)	- het raadsvoorstel geeft een juist beeld van de stand van zaken in het project - de financiële informatie bij het raadsvoorstel komt overeen met achterliggende financiële informatie - het raadsvoorstel geeft een actueel inzicht in de risico's van het project - het raadsvoorstel geeft inzicht in de kwantitatieve omvang van de belangrijkste risico's en de mate waarin deze (financieel) zijn afgedekt
de projectinformatie in de Monitor grote projecten geeft de raad een betrouwbaar en transparant beeld van de voortgang van het project (§ 9-3)	- de Monitor grote projecten geeft een goed beeld van de stand van zaken ten opzichte van de projectdoelen (financieel en niet-financieel) - de Monitor grote projecten geeft inzicht in de belangrijkste risico's, hun kwantitatieve omvang en de mate waarin ze (financieel) zijn afgedekt
de raad is geïnformeerd over relevante ontwikkelingen in het project (§ 9-4)	de raad is per brief geïnformeerd over belangrijke ontwikkelingen in het project
de meldingsnormen uit de RSPW, die aangeven wanneer de raad tussentijds geïnformeerd moet worden over afwijkingen in het project, zijn nageleefd (§ 9-5)	- de raad is geïnformeerd over: - materiele overschrijdingen van de financiële kaders (overschrijdingen >1 mln.) - uitloop in de planning - een substantiële toename van de risico's waardoor de projectdoelstellingen gevaar lopen - de overeengekomen resultaten (naar verwachting) niet worden gerealiseerd



bijlage 3 geïnterviewde en geraadpleegde personen

Dhr. R. Fakiera	vergunningverlening, Stadsontwikkeling
Dhr. P. Fondse	projectmanager, Brink Groep
Dhr. M.A. van der Gaag	jurist, Stadsontwikkeling
Dhr. T. van der Ham	projectcontroller, Stadsontwikkeling
Dhr. H. Karakus	bestuurlijk opdrachtgever en wethouder WROVE
Dhr. O. van der Knoop	schade- en verzekeringszaken, Stadsontwikkeling
Dhr. E. Smits	risicomanager, Stadsontwikkeling
Mevr. A. van Tatenhove	projectondersteuning, Stadsontwikkeling
Mevr. P. Verspui	ambtelijk opdrachtgever, Stadsontwikkeling
Dhr. L. Wielaard	projectmanager, Stadsontwikkeling

bijlage 4 geraadpleegde bronnen

documentatie projectdossier

- ambitiedocument herontwikkeling stadskantoor, 2009
- aanbestedingsdocumenten
- vraagspecificatie het werk – stadskantoor Rotterdam
- contracten
- advies beoordelingscommissie architectenselectie, oktober 2009
- toelichting advies beoordelingscommissie, november 2009
- second opinions bouwkosten IGG en WM-consult, 2009
- rapportage GMT audit, 24 september 2009
- follow up audit, 19 juli 2010
- projectplan herontwikkeling stadskantoor (concepten en definitieve versie augustus 2010)
- deelprojectplannen (architectenselectie, ontwerp, sloop-bouwput & terrein, facilitaire en gebruikersvoorzieningen, communicatie)
- rechterlijke uitspraak m.b.t. architectenselectie, LJN: BL4031, Rechtbank Rotterdam, 345682 / KG ZA 09-1364, 16 februari 2010
- notitie rijksgebouwen dienst, oktober 2011
- reactie projectteam op notitie rijksgebouwen dienst, oktober 2011
- notulen kernteam, mei 2009 tot en met februari 2013
- beslisnotities kernteam, mei 2009 tot en met februari 2013
- notulen projectteam, mei 2009 tot en met december 2011
- voortgangsrapportages project, februari 2010 tot en met februari 2013
- voortgangsrapportages deelprojecten, 2009-2011
- rapportages projectcontroller, mei 2012 tot en met november 2012
- risicodossier (risicoanalyses, risicorapportages etc.)

agendaposten (incl. bijlagen)

- agendapost herontwikkeling stadskantoor, mei 2007
- agendapost voorbereidingskrediet, februari 2009
- agendapost architectenselectie, oktober 2009
- agendapost advies beoordelingscommissie architectenselectie, december 2009
- agendapost uitvoeringskrediet, februari 2011
- agendapost gunning bouw, december 2011

documenten t.b.v. de raad

- Monitor grote projecten, edities 2008 tot en met 2012
- kaderbrief 2011, 16 juni 2011
- raadsvoorstel aanvraag voorbereidingskrediet, februari 2009
- raadsvoorstel aanvraag uitvoeringskrediet, februari 2011
- raadsbrief afronding eerste fase architectenselectie en rapportage beoordelingscommissie, 2 juni 2009
- raadsbrief aanbestedingsprocedure ontwerp en gekozen ontwerp, 21 oktober 2009
- raadsbrief brief architectenbureaus met vragen over advies beoordelingscommissie, 2 november 2009
- raadsbrief nadere toelichting rapport beoordelingscommissie architectenselectie, 8 december 2009

- raadsbrief aankondiging informele sessie stand van zaken ontwerp, 11 januari 2011
- raadsbrief aankondiging start selectiefase aanbesteding project, 8 februari 2011
- raadsbrief gevolgen niet huisvesten stadswinkel in stads kantoor en stand van zaken herontwikkeling stads kantoor, 4 oktober 2011
- raadsbrief gunning bouw stads kantoor, 8 december 2011
- raadsbrief aanvullende informatie gunning bouw stads kantoor, 9 december 2011

overig

- RSPW

bijlage 5 lijst van afkortingen

AOG	Ambtelijk Opdrachtgever
AO/IC	Administratieve Organisatie/Interne Controle
BOG	Bestuurlijk Opdrachtgever
B en W	Burgemeester en Wethouders
btw	Belasting Toegevoegde Waarde
BREAAM	Building Research Establishment Environmental Assessment Method
BVM	Bestuur Veiligheid & Middelen
BVO	Bruto Vloer Oppervlakte
CAR	Construction All Risk
DBM	Design Build Maintenance
DO	Definitief Ontwerp
dS+V	Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting
GMT	Gemeenschappelijk Management Team
GROTICK	Geld, Risico's, Organisatie, Tijd, Informatie, Communicatie, Kwaliteit
IGWR	Ingenieursbureau Gemeentewerken Rotterdam
MGP	Monitor grote Projecten
NAi	Nederlands Architectuur instituut
OBR	Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam
OMA	Office for Metropolitan Architecture
PvE	Programma van Eisen
RSPW	Rotterdamse Standaard Projectmatig Werken
SMART	Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden
SO	Schetsontwerp
UAV-GC	Uniforme Administratieve Voorwaarden voor Geïntegreerde Contractvormen
VO	Voorlopig Ontwerp
VO+	Uitgebreid Voorlopig Ontwerp

bijlage 6 meldingsnormen RSPW

normen voor melding aan ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgever		
onderwerp	melding aan AOG	melding aan BOG
financieel	(verwachte) onder- of overschrijding van vastgestelde fasebegroting (incl. post onvoorzien) vanaf € 100.000	>2,5% (verwachte) onder- of overschrijding van de begroting, met een minimum van € 250.000 of > € 500.000 (verwachte) onder- of overschrijding
planning	<i>harde mijlpalen:</i> ten aanzien van afronding of belangrijke tussenresultaten binnen het vastgestelde jaarplan van het lopende jaar en het volgende jaar geldt: >3 maanden overschrijding verwacht ten opzichte van de faseplanning voor de actuele fase <i>projecten in fase realisatie:</i> voor projecten in de fase van realisatie kunnen strakkere meldingsnormen zijn afgesproken in de projectplannen <i>zachte mijlpalen:</i> ten aanzien van afronding of belangrijke tussenresultaten in de daarop volgende jaren, voorzover zij buiten de vastgestelde plannen vallen, geldt: >3 maanden overschrijding verwacht ten opzichte van de planning of de verwachte afwijking heeft een effect op belangrijke politieke doelen.	<i>harde mijlpalen:</i> ten aanzien van afronding of belangrijke tussenresultaten binnen het vastgestelde jaarplan van het lopende jaar en het volgende jaar geldt: >6 maanden overschrijding verwacht ten opzichte van de faseplanning voor de actuele fase <i>projecten in fase realisatie:</i> voor projecten in de fase van realisatie kunnen strakkere meldingsnormen zijn afgesproken in de projectplannen <i>zachte mijlpalen:</i> ten aanzien van afronding of belangrijke tussenresultaten in de daarop volgende jaren, voorzover zij buiten de vastgestelde plannen vallen, geldt: >9 maanden overschrijding verwacht ten opzichte van de planning <i>voor de totale productie en andere politieke doelen:</i> belangrijke politieke doelen worden naar verwachting niet gerealiseerd of komen ernstig in gevaar
risico's	Er is sprake van een substantiële toename van risico's (na aftrek van de risicoreductie door genomen maatregelen)	Er is sprake van een substantiële toename van de risico's (na aftrek van de reductie door genomen maatregelen) waardoor de projectdoelstellingen reëel gevaar lopen

scope en kwaliteit	<i>scope:</i> De overeengekomen scope wordt (waarschijnlijk) aangepast <i>kwaliteit:</i> De op te leveren of opgeleverde kwaliteit voldoet niet aan de eisen en dit is (op korte termijn) waarschijnlijk niet in lijn te brengen van de afspraken	<i>scope:</i> De overeengekomen scope moet waarschijnlijk worden aangepast, wat in belangrijke mate impact heeft op het eindproduct en de afspraken. <i>kwaliteit:</i> De op te leveren of opgeleverde kwaliteit, die een grote impact heeft op het eindproduct, voldoet niet aan de eisen en dit is (op korte termijn) waarschijnlijk niet in lijn te brengen van de afspraken
---------------------------	---	---

meldingsnormen raad

onderwerp	meldingsnorm
financieel	De raad wordt separaat geïnformeerd over (verwachte) financiële onder- of overschrijdingen, indien: de financiële kaders materieel worden overschreden en/of de politieke belangstelling groot is voor het project in het algemeen en financiën ervan in het bijzonder. Onder- of overschrijdingen in absolute zin >€ 1 miljoen worden altijd gemeld, bij kleinere afwijkingen is dit afhankelijk van de belangstelling en bestuurlijk/politieke inschatting.
planning	De raad wordt separaat geïnformeerd over (verwachte) uitloop in planningen indien: • de gemeente verplichtingen is aangegaan met derden over tijdige opleveringen, die niet kunnen worden gerealiseerd, met mogelijk materiële gevolgen; • de politieke belangstelling groot is voor het project in het algemeen en/of financiën in het bijzonder.
risico's	Voor projecten met bovengemiddelde politieke belangstelling is sprake van een substantiële toename van de risico's (na aftrek van de reductie door genomen maatregelen) waardoor projectdoelstellingen reëel gevaar lopen.
scope en kwaliteit	De overeengekomen resultaten van een groot project worden (naar verwachting) niet gerealiseerd.

de rekenkamer

De gemeenteraad van Rotterdam heeft in december 1997 de Rekenkamer Rotterdam ingesteld. Op 14 mei 2009 is de heer P. Hofstra RO CIA door de raad voor een termijn van 6 jaar benoemd en beëdigd als directeur Rekenkamer Rotterdam.

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

positie

De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Rotterdam. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

onderzoek

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

publicaties

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Bij kleine onderzoeken of studies met een beperkte reikwijdte doen we de onderzochte organen of instellingen en de raad de conclusies in een openbare brief direct ter kennisname toekomen. Ten slotte publiceert de rekenkamer op basis van haar onderzoek ook handreikingen en worden medewerkers aangemoedigd om artikelen te publiceren.



Rekenkamer Rotterdam

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 - 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.rotterdam.nl

fotografie
Rekenkamer Rotterdam

basisontwerp, lay-out en drukwerk
DEWERF.com, Zuid-Beijerland

uitgave
Rekenkamer Rotterdam
juli 2013

ISBN/EAN
978-90-76655-74-1